

A GRADUAL ABERTURA DO MERCADO LIVRE DE ENERGIA NO BRASIL: MARCOS NORMATIVOS E DESAFIOS REGULATÓRIOS

Bianca Wolf¹

Nathalia Moraes²

Resumo: O artigo analisa o processo de abertura gradual do mercado livre de energia elétrica no Brasil, com enfoque nos marcos legais e infralegais que ampliaram, de forma progressiva, o universo de consumidores aptos a migrar do Ambiente de Contratação Regulada (ACR) para o Ambiente de Contratação Livre (ACL). A partir da Lei nº 9.074/1995 e de suas sucessivas alterações, bem como das Portarias do Ministério de Minas e Energia que reduziram os limites de carga e tensão ao longo do tempo, o estudo demonstra que a expansão do ACL decorreu de uma estratégia normativa incremental, e não de uma ruptura regulatória. Em seguida, o artigo examina a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no processo TC nº 021.844/2023-2, destacando as principais fragilidades identificadas na condução da abertura do mercado, especialmente no que se refere à ausência de avaliação prévia e sistemática dos impactos sobre o ACR, aos riscos tarifários para os consumidores cativos e aos desafios concorrenciais no mercado varejista. Por fim, analisa-se a Lei nº 15.269/2025 como resposta institucional a parte das preocupações levantadas pelo TCU, ao estabelecer requisitos prévios para a abertura integral do mercado, como ações de comunicação ao consumidor, segregação tarifária e a criação da figura do supridor de última instância, evidenciando a necessidade de conciliar a ampliação do direito de escolha com a preservação do equilíbrio regulatório e da proteção do consumidor.

Palavras-chave: Mercado Livre de Energia; Abertura Gradual do Mercado; Tribunal de Contas da União.

¹ Advogada especializada em Direito da Energia. *Head* da área de Energia do TAGD Advogados. Pesquisadora de Direito de Energia da Fundação Getúlio Vargas – FGV e Membro da Comissão Especial de Energia Elétrica da OAB/RJ

² Advogada da área de Energia do TAGD Advogados

1. Introdução

A abertura gradual do mercado livre de energia elétrica no Brasil representa uma das transformações mais relevantes do setor elétrico nas últimas décadas, ao ampliar progressivamente o direito de escolha do consumidor quanto ao seu fornecedor de energia. Esse processo, construído ao longo do tempo por meio de sucessivas alterações legais e infralegais, reflete uma opção regulatória orientada à promoção da concorrência, à eficiência econômica e à modernização do modelo setorial, sem perder de vista a necessidade de preservação do equilíbrio do ACR, do equilíbrio econômico-financeiro das concessões de distribuição e da proteção dos consumidores de menor porte.

À medida que o universo de consumidores elegíveis ao Ambiente de Contratação Livre (ACL) se expande, intensificam-se também os desafios institucionais, regulatórios e concorrenciais associados à implementação dessa política pública. A migração em larga escala para o mercado livre suscita questões relevantes relacionadas à sobrecontratação das distribuidoras, à alocação de custos entre os ambientes de contratação, à efetividade da concorrência no mercado varejista e à assimetria informacional enfrentada pelos consumidores, especialmente aqueles sem experiência prévia em ambientes liberalizados.

Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle e de regulação assume papel central na conformação de uma abertura de mercado juridicamente segura e economicamente sustentável. A auditoria³ realizada pelo TCU sobre a abertura gradual do mercado livre, bem como os movimentos recentes da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no âmbito de sua agenda regulatória, evidenciam a preocupação institucional com a necessidade de planejamento, avaliação de impactos e adoção de salvaguardas regulatórias capazes de assegurar o pleno exercício do direito de escolha do consumidor, sem comprometer a estabilidade do setor elétrico. É a partir desse pano de fundo que se desenvolve a presente

³ A fiscalização foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), vinculada à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia)

análise, voltada à compreensão crítica dos avanços, riscos e condicionantes da liberalização do mercado de energia no Brasil.

2. Estrutura do setor elétrico brasileiro e os ambientes de contratação de energia

A compreensão do atual debate acerca da abertura do mercado livre de energia pressupõe a análise de sua formação histórica e de sua progressiva consolidação regulatória no ordenamento jurídico brasileiro. O ACL, embora hoje figure como elemento central da política energética nacional, é resultado de um processo gradual de reformas institucionais iniciado na década de 1990, no contexto de reestruturação do setor elétrico brasileiro.

Do ponto de vista histórico-normativo, o que se pode afirmar é que o processo de estruturação jurídica da comercialização de energia elétrica em ambiente concorrencial tem início com a edição da Resolução nº 265, de 13 de agosto de 1998⁴, a qual estabeleceu, pela primeira vez, as condições para o exercício da atividade de comercialização de energia elétrica no país. Esse ato normativo representou um marco relevante ao inaugurar, ainda de forma embrionária, a possibilidade de realização de operações de compra e venda de energia por meio de contratos bilaterais, afastando-se do modelo exclusivamente regulado até então vigente. A partir dessa base normativa, passaram a ser delineados os contornos jurídicos que, posteriormente, viabilizariam a consolidação do mercado livre nos moldes atualmente conhecidos.

Esse movimento ocorreu em um contexto institucional ainda em consolidação. A ANEEL havia sido criada apenas dois anos antes, por meio da Lei nº 9.427/1996, como parte do esforço de modernização do setor elétrico. À ANEEL foi atribuída a competência para

⁴ Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/res1998265.pdf>

regular e fiscalizar o novo modelo setorial, incluindo o nascente mercado livre de energia, assumindo papel central na definição das regras de funcionamento, na supervisão dos agentes e na preservação do equilíbrio do sistema.

Na sequência das reformas setoriais voltadas à introdução de maior competitividade e eficiência no suprimento de energia, foi criada, em 1999, a Administradora de Serviços do Mercado Atacadista de Energia Elétrica (ASMAE), entidade responsável por operacionalizar aspectos do então denominado mercado atacadista. Em 2002, esse arranjo institucional evoluiu para a constituição do Mercado Atacadista de Energia (MAE), organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, incumbida da contabilização e liquidação das operações de compra e venda de energia elétrica.

Todavia, as limitações operacionais e institucionais enfrentadas pelo MAE evidenciaram a necessidade de aperfeiçoamento do modelo. Nesse contexto, o ano de 2004 representa um divisor de águas para o setor elétrico brasileiro. Com a promulgação da Lei nº 10.848/2004, instituiu-se um novo marco regulatório, que promoveu ajustes estruturais relevantes e conferiu maior segurança jurídica à comercialização de energia elétrica.

A Exposição de Motivos nº 95/2003⁵ explicita, de forma clara, os objetivos do legislador ao propor a reestruturação do marco institucional do setor. Conforme consignado no documento, propôs-se a criação de novos agentes institucionais, notadamente a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), sucessora do MAE, bem como a redefinição das regras de comercialização, da relação entre consumidores livres e regulados e do regime de outorga das concessões.

A Exposição de Motivos também destaca que, para operacionalizar as mudanças na comercialização da energia elétrica, a criação da CCEE seria elemento central do novo modelo, incumbindo-lhe funções essenciais à viabilização da contratação de energia, especialmente no âmbito da distribuição. Nesse sentido, registra-se que a CCEE sucederia

⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM95-MME-03.htm

integralmente o MAE, absorvendo suas funções de contabilização e liquidação dos contratos, além de assegurar maior transparência e racionalidade econômica ao mercado.

Além de instituir a CCEE, o marco regulatório de 2004 consolidou, de forma definitiva, a segmentação dos ambientes de comercialização, estabelecendo o ACL e o ACR. Tal distinção reflete dois paradigmas distintos de organização do setor: de um lado, um modelo regulado, voltado à segurança do suprimento e à modicidade tarifária; de outro, um ambiente de maior liberdade contratual, no qual a concorrência regulada é utilizada como instrumento de eficiência econômica e previsibilidade.

Ao longo de mais de duas décadas da reestruturação institucional inaugurada no final dos anos 1990 e consolidada com o marco regulatório de 2004, o setor elétrico brasileiro experimentou profundas transformações, especialmente no que tange à dinâmica de contratação de energia elétrica. Nesse período, a coexistência entre o ACR e o ACL consolidou-se não apenas como elemento formal do arcabouço jurídico setorial, mas como expressão de modelos contrastantes de organização econômica do mercado de energia.

No ACR, caracterizado pelo fornecimento de energia pelas distribuidoras aos consumidores cativos em regime tarifado e regulado, prevalece a lógica da modicidade tarifária, da universalização do acesso e da centralização das decisões relativas às contratações por meio de leilões organizados. Nesse ambiente, o consumidor não detém autonomia para escolher seu fornecedor de energia ou negociar condições contratuais distintas das estabelecidas administrativamente, refletindo um modelo tradicional de prestação de serviço público regulado.

Em contrapartida, o ACL consolidou-se como um ambiente de maior liberdade contratual. Nesse mercado, consumidores, geradores e comercializadores celebram contratos bilaterais de compra e venda de energia, podendo negociar individualmente preço, volume e prazo, assumindo, em contrapartida, os riscos associados à exposição ao mercado. Essa autonomia confere ao consumidor maior protagonismo na gestão de seu suprimento energético, além da

possibilidade de previsibilidade de custos e contratos de longo prazo, aspectos considerados vantagens competitivas em relação ao modelo regulado.

Essa distinção institucional projeta-se de forma clara sobre as dinâmicas de participação no mercado de energia elétrica. Nos últimos anos, o ACL tem registrado expansão expressiva tanto no número de consumidores quanto no volume de energia comercializada, impulsionada por sucessivas migrações de agentes anteriormente atendidos exclusivamente no ambiente regulado. Em 2025, o mercado livre registrou a entrada de mais de 21,7 mil novos consumidores, elevando o total de participantes para cerca de 85 mil unidades consumidoras, responsáveis por aproximadamente 43% de toda a eletricidade consumida no país, segundo dados consolidados pelo MME.

3. A gradual abertura do mercado livre de energia

A expansão do número de consumidores no ACL deve ser compreendida a partir de um processo normativo gradual de flexibilização dos critérios legais de acesso, construído por meio de sucessivas alterações legislativas e atos infralegais. Desde sua origem, o mercado livre foi concebido como um ambiente restrito, voltado a consumidores de grande porte, sendo progressivamente ampliado mediante a redução escalonada dos limites mínimos de carga e de tensão exigidos para o exercício da opção de contratação livre.

O marco legal originário desse modelo encontra-se na Lei nº 9.074⁶, de 7 de julho de 1995, cujo artigo 15 instituiu a figura do consumidor livre no ordenamento jurídico brasileiro. Em sua redação original, o dispositivo estabeleceu que:

“Respeitados os contratos de fornecimento vigentes, a prorrogação das atuais e as novas concessões serão feitas sem exclusividade de fornecimento de energia elétrica a consumidores com carga igual ou maior que 10.000 kW, atendidos em tensão igual ou superior a 69 kV, que podem optar por contratar seu fornecimento, no todo ou em parte, com produtor independente de energia elétrica.”

⁶ 3 BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm. Acesso em: 17 jan. 2026.

A redação evidencia que o acesso ao mercado livre estava condicionado, simultaneamente, a elevados níveis de carga e de tensão, restringindo o ACL a um conjunto bastante limitado de grandes consumidores.

A primeira ampliação relevante desse universo ocorreu com a edição da Lei nº 13.360⁷, de 2016, que alterou o artigo 15 da Lei nº 9.074/1995 ao incluir o § 2º-A, nos seguintes termos:

“§ 2º-A. A partir de 1º de janeiro de 2019, os consumidores que, em 7 de julho de 1995, consumirem carga igual ou superior a 3.000 kW (três mil quilowatts) e forem atendidos em tensão inferior a 69 kV poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizatário de energia elétrica do sistema.”

Com esse dispositivo, o legislador promoveu a redução simultânea dos critérios de carga e de tensão até então exigidos para o exercício da opção de contratação livre, ao admitir a migração de consumidores com carga igual ou superior a 3.000 kW, ainda que atendidos em tensão inferior a 69 kV.

Na sequência, o processo de abertura foi aprofundado por meio de regulamentação infralegal. A Portaria MME nº 514⁸, de 27 de dezembro de 2018, estabeleceu novo cronograma de redução dos limites mínimos de carga, dispondo que:

“§ 1º A partir de 1º de julho de 2019, os consumidores com carga igual ou superior a 2.500 kW, atendidos em qualquer tensão, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional.”

“§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, os consumidores com carga igual ou superior a 2.000 kW, atendidos em qualquer tensão, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional.”

⁷ 3 BRASIL. Lei nº 13.360 de 17 de novembro de 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13360.htm. Acesso em: 17 jan. 2026.

⁸ BRASIL. Ministério de Minas e Energia (MME). Portaria nº 514, de 27 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/2018/portaria-n-514-2018.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2026.

Esse movimento foi aprofundado pela Portaria MME nº 465⁹, de 12 de dezembro de 2019, que alterou a Portaria nº 514/2018 para prever reduções adicionais dos limites de carga:

“§ 3º A partir de 1º de janeiro de 2021, os consumidores com carga igual ou superior a 1.500 kW, atendidos em qualquer tensão, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional.

§ 4º A partir de 1º de janeiro de 2022, os consumidores com carga igual ou superior a 1.000 kW, atendidos em qualquer tensão, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional.

§ 5º A partir de 1º de janeiro de 2023, os consumidores com carga igual ou superior a 500 kW, atendidos em qualquer tensão, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional.”

A Portaria MME nº 465/2019 estabeleceu, ainda, a obrigação de que a ANEEL e a CCEE elaborassem estudo técnico destinado a avaliar as medidas necessárias para viabilizar a abertura do mercado livre aos consumidores com carga inferior a 500 kW, incluindo a proposição de um cronograma de implementação a ser iniciado em 1º de janeiro de 2024.

A consolidação desse movimento ocorreu com a edição da Portaria Normativa nº 50/GM/MME, de 27 de setembro de 2022, que definiu o limite de carga para os consumidores de que trata o § 3º do artigo 15 da Lei nº 9.074/1995, estabelecendo que, a partir de 1º de janeiro de 2024, os consumidores classificados como Grupo A, inclusive aqueles com carga inferior a 500 kW, podem optar pela compra de energia elétrica no ACL, desde que representados por comercializador varejista perante a CCEE, dispondo que:

“§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2024, os consumidores classificados como Grupo A, nos termos da regulamentação vigente, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional.

⁹ BRASIL. Ministério de Minas e Energia (MME). Portaria nº 465, de 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/2019/portaria-n-465-2019.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2026.

§ 2º Os consumidores de que trata o § 1º com carga individual inferior a 500kW, no exercício da opção de que tratam os arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, serão representados por agente varejista perante a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE.”

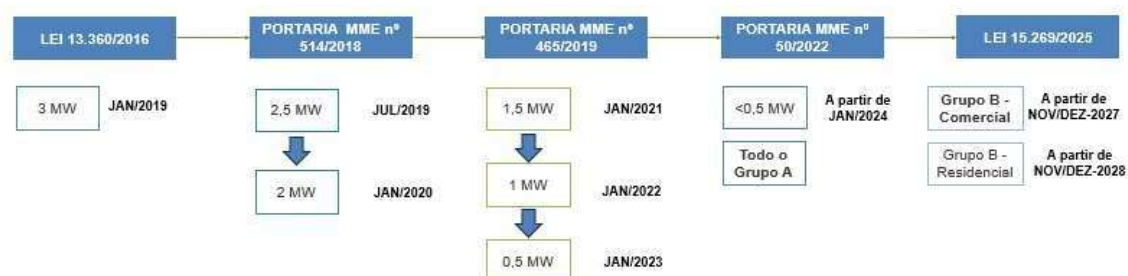
Por fim, a Lei nº 15.269, de 24 de novembro de 2025¹⁰, promoveu nova alteração no artigo 15 da Lei nº 9.074/1995, consolidando em nível legal a possibilidade de avanço da abertura até consumidores atendidos em baixa tensão. O diploma passou a prever que:

“§ 17. A redução dos limites de tensão e carga de que trata o § 3º, para atingir os consumidores atendidos em tensão inferior a 2,3 kV (dois inteiros e três décimos quilovolts):

I - deverá observar o seguinte cronograma:

- a) até 24 (vinte e quatro) meses da entrada em vigor deste dispositivo para consumidores industriais e comerciais;*
- b) até 36 (trinta e seis) meses da entrada em vigor deste dispositivo para os demais consumidores;”*

Para facilitar a visualização do percurso normativo descrito, apresenta-se, na sequência, uma linha do tempo que sistematiza os principais marcos legais e infralegais relacionados à abertura do mercado livre de energia elétrica no Brasil. A organização cronológica desses atos permite identificar, de forma objetiva, as sucessivas reduções dos limites de carga e de tensão e sua correlação com a ampliação do universo de consumidores aptos a ingressar no ACL.



¹⁰ BRASIL. Lei nº 15.269, de 14 de novembro de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/15269.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

A leitura sistemática dos marcos legais e infralegais apresentados evidencia que a abertura do mercado livre de energia elétrica no Brasil não se deu de forma abrupta, mas por meio de um processo normativo incremental, no qual cada alteração dialogou com o arranjo jurídico preexistente. A redução progressiva dos critérios de carga e de tensão para acesso ao ACL foi conduzida de maneira escalonada, permitindo a incorporação gradual de consumidores de menor porte e explicando, sob a perspectiva jurídica, o crescimento expressivo do número de agentes atualmente inseridos nesse ambiente de contratação.

Esse movimento de ampliação do ACL, contudo, desloca o debate para uma etapa posterior à abertura normativa, na qual passam a assumir centralidade os desafios associados à efetividade do direito de escolha do consumidor. A intensificação das migrações para o mercado livre impõe a análise de questões como a assimetria de informações, a prevenção de práticas anticompetitivas, a orientação adequada dos consumidores, em especial aqueles atendidos em baixa tensão, e as iniciativas voltadas ao aumento da transparência e da portabilidade de dados, como o Open Energy.

4. Auditoria do Tribunal de Contas sobre a abertura gradual do mercado livre

O processo de abertura gradual do mercado livre de energia elétrica, embora pautado por sucessivos avanços normativos, passou a ser objeto de controle externo por parte TCU, em razão dos potenciais impactos sistêmicos associados à migração de consumidores do ACR para o ACL. No exercício de sua competência constitucional de fiscalização da formulação e da execução de políticas públicas, da regulação setorial e das medidas com repercussão econômica relevante, o TCU instaurou o processo TC nº 021.844/2023-2, com vistas a acompanhar a condução da política de abertura de mercado no setor elétrico brasileiro.

A auditoria teve como pano de fundo o expressivo crescimento das migrações para o ACL, intensificado sobretudo a partir da ampliação do universo de consumidores elegíveis promovida pelos atos normativos recentes, em especial a Portaria MME nº 50/2022. Nesse contexto, o TCU buscou avaliar se a abertura vinha sendo implementada de forma coordenada, planejada e compatível com os objetivos legais que regem o setor elétrico, notadamente aqueles previstos na Lei nº 9.074/1995, que condiciona a livre escolha do

fornecedor à preservação do equilíbrio econômico-financeiro das concessões e à proteção dos consumidores que permanecem no ACR.

Segundo as deliberações aprovadas pelo TCU, o relator Ministro Antonio Anastasia destacou que a condução da abertura gradual do mercado livre apresentou fragilidades significativas, especialmente em relação à ausência de avaliação sistemática dos impactos: não foram definidos objetivos, metas, indicadores ou metodologia claros para aferir os resultados das medidas já implementadas, o que tornaria difícil verificar se os efeitos pretendidos como maior competitividade e redução de custos de energia estão de fato sendo alcançados. O TCU observou que a dispensa de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) no processo de abertura para todos os consumidores do Grupo A está em desacordo com Lei nº 13.874/2019¹¹ (lei da liberdade econômica), na medida em que há *“dúvidas razoáveis quanto à possibilidade de impactos regulatórios advindos de riscos não completamente mitigados”*, como a possibilidade de sobrecontratação de energia pelas distribuidoras ineficácia de mecanismos de gestão de portfólios e previsão de novas atividades para agentes do setor decorrentes de adequações substantivas no modelo de migração e adesão ao mercado livre.

Um dos pontos centrais destacados pelo TCU diz respeito à inexistência de avaliação prévia estruturada dos impactos financeiros decorrentes da migração de consumidores para o ACL, especialmente no que se refere à redistribuição de custos no mercado regulado. A Corte advertiu que a migração em larga escala, se não adequadamente acompanhada, pode resultar em aumento tarifário para os consumidores cativos, em potencial desconformidade com o disposto no art. 15, § 5º, da Lei nº 9.074/1995¹², que condiciona o exercício da opção pelo mercado livre à preservação do equilíbrio do modelo setorial. Nesse sentido, o Tribunal ressaltou que a ausência de estudos consistentes sobre sobrecontratação das distribuidoras e sobre a eficácia dos mecanismos de gestão de portfólios representa risco concreto à modicidade tarifária.

¹¹ Art. 5º: “As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto *regulatório*, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

¹² § 5º O exercício da opção pelo consumidor não poderá resultar em aumento tarifário para os consumidores remanescentes da concessionária de serviços públicos de energia elétrica que haja perdido mercado.

Diante dessas constatações, o TCU determinou ao MME, em conjunto com a ANEEL, a elaboração de plano de ação destinado a verificar o nível de contratação das distribuidoras por área de concessão, estimar os impactos financeiros causados ao ACL desde o início da vigência da Portaria MME nº 514/2018 e avaliar a conformidade legal das migrações realizadas. Caso identificadas inconformidades, o Tribunal consignou a necessidade de adoção das medidas cabíveis para assegurar o estrito cumprimento da legislação setorial. Paralelamente, recomendou-se que o Ministério explicitasse os objetivos da política de abertura gradual, apresentando avaliação de resultados e impactos, com premissas metodológicas claras e indicadores mensuráveis, inclusive no que se refere às próximas fases de liberalização.

No que se refere especificamente à ANEEL, o TCU determinou a adoção de providências voltadas ao acompanhamento das condições concorrenciais do mercado varejista de energia, à apuração de possíveis práticas anticompetitivas por agentes verticalizados e ao aprimoramento do tratamento dos dados dos consumidores, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)¹³. O Acórdão também recomendou que a Agência priorizasse a padronização e simplificação do processo de migração para o ACL, de modo a evitar assimetrias de exigências e prazos entre as distribuidoras, bem como que avaliasse a implementação de instrumentos inspirados no conceito de *Open Energy*, à semelhança do *Open Banking*. A atuação do TCU, nesse contexto, não se confunde com uma oposição à abertura do mercado livre, mas revela uma preocupação com a forma pela qual esse processo vem sendo implementado. Ao destacar riscos regulatórios, concorrenciais e distributivos, a auditoria reforça a ideia de que a ampliação do direito de escolha do consumidor deve ser acompanhada de instrumentos capazes de assegurar sua efetividade, evitando distorções que comprometam a modicidade tarifária, a isonomia entre os agentes e a estabilidade do setor elétrico como um todo. Esses pontos servem de base para a análise, no capítulo seguinte, dos desafios regulatórios e institucionais decorrentes da intensificação das migrações para o ACL.

¹³ BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htmhttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115269.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

Não por acaso, parte relevante das preocupações externadas pelo TCU veio a ser incorporada pela Lei nº 15.269/2025, que, além de consolidar em nível legal o cronograma de ampliação do mercado livre, condicionou expressamente as etapas futuras da abertura ao atendimento de requisitos institucionais e regulatórios prévios¹⁴. Entre esses requisitos, destacam-se o desenvolvimento e a execução de plano de comunicação voltado à conscientização dos consumidores acerca da opção de migração para o ACL, a definição das tarifas aplicáveis aos ambientes regulado e livre com base na segregação dos custos das distribuidoras, e a regulamentação do suprimento de última instância, inclusive quanto às condições econômicas e financeiras necessárias à viabilidade e sustentabilidade dessa atividade. Tais medidas dialogam diretamente com as recomendações do TCU ao reforçarem a necessidade de planejamento, transparência e mitigação de riscos tarifários e operacionais, evidenciando que a abertura integral do mercado livre passou a ser juridicamente condicionada à criação de salvaguardas voltadas à proteção do consumidor e à estabilidade do modelo setorial.

Por fim, observa-se que as preocupações apontadas pelo TCU também passaram a ser incorporadas de forma prospectiva pela ANEEL A Agenda Regulatória da ANEEL para o biênio 2026-2027¹⁵ prevê, para o ciclo de 2026, a Atividade Regulatória AR24-01, cujo objeto consiste nos “*aprimoramentos regulatórios relacionados à abertura de mercado na regulação dos serviços de distribuição*”. A inclusão desse tema evidencia o reconhecimento institucional de que a abertura do mercado livre, especialmente diante da intensificação das migrações e da ampliação do universo de consumidores elegíveis, impõe desafios estruturais à atuação das distribuidoras, exigindo ajustes normativos capazes de compatibilizar a nova dinâmica concorrencial com a adequada prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica.

¹⁴ Art. 15, §16º, II da lei nº 9.074/1995 passou a conter a seguinte redação: “II - deverá ser antecedida do atendimento aos seguintes requisitos:

a) desenvolvimento e execução de plano de comunicação para conscientização dos consumidores quanto à opção de migração para o Ambiente de Contratação Livre (ACL);
b) definição das tarifas aplicáveis aos consumidores dos Ambientes de Contratação Livre e Regulado, considerando a segregação de custos da distribuidora para atendimento de cada ambiente de contratação;
c) regulamentação para o suprimento de última instância, inclusive no que se refere às condições econômicas e financeiras para a viabilidade e sustentabilidade dessa atividade, com a definição (...)”

¹⁵ NOTA TÉCNICA Nº 35/2025-GDG/ANEEL

5. Conclusão

A análise da abertura gradual do mercado livre de energia elétrica evidencia que a ampliação do direito de escolha do consumidor, embora represente um avanço relevante e necessário em termos de eficiência, concorrência e autonomia, não pode ser compreendida como um processo meramente automático. Ao contrário, trata-se de uma transformação estrutural do modelo setorial que demanda coordenação institucional, planejamento regulatório e mecanismos de salvaguarda capazes de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema e a proteção dos consumidores que permanecem no ACR. Nesse contexto, a atuação do TCU revelou-se fundamental ao evidenciar fragilidades na condução da política pública, especialmente no que se refere à ausência de avaliações prévias e sistemáticas de impactos, à assimetria de procedimentos e aos riscos concorrenciais e tarifários decorrentes da migração em larga escala para o ACL.

As recomendações e determinações emanadas do processo TC nº 021.844/2023-2 contribuíram para qualificar o debate regulatório e institucional sobre a abertura do mercado, ao reforçar a necessidade de avaliações de impacto regulatório, de maior transparência decisória, de padronização dos processos de migração e de fortalecimento da governança dos dados e da concorrência no mercado varejista de energia. A posterior edição da Lei nº 15.269/2025, ao incorporar parte significativa dessas preocupações, sinaliza uma inflexão relevante na condução da política de abertura, ao condicionar as etapas futuras à implementação de requisitos institucionais prévios, como a criação do supridor de última instância, a definição clara das tarifas aplicáveis aos diferentes ambientes de contratação e a execução de estratégias de comunicação voltadas à conscientização do consumidor.

Por fim, a convergência entre as recomendações do TCU, as inovações introduzidas pela Lei nº 15.269/2025 e os temas previstos na Agenda Regulatória da ANEEL para os próximos ciclos indica que a abertura do mercado livre de energia ingressa em uma nova fase, marcada menos pela simples ampliação do acesso e mais pela preocupação com a efetividade desse acesso. O êxito dessa transição dependerá, em última instância, da capacidade do arranjo

institucional de assegurar concorrência efetiva, modicidade tarifária, previsibilidade regulatória e proteção ao consumidor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004. *Regulamenta a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5163.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. *Dispõe sobre normas para outorga e prorrogação de concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. *Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.360, de 17 de novembro de 2016. *Altera a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para ampliar as possibilidades de contratação de energia elétrica no ambiente de livre contratação.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13360.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. *Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. *Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.269, de 24 de novembro de 2025. *Altera dispositivos da Lei nº 9.074/1995 e dá outras providências sobre a abertura integral do mercado livre de energia elétrica.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15269.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 882/2024 – Plenário.** Processo TC nº 021.844/2023-2. *Abertura do mercado livre de energia elétrica.* Relator: Min. Antonio Anastasia. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/tvp/74158087>. Acesso em: 15 jan. 2026.

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. *NOTA TÉCNICA Nº 35/2025-GDG/ANEEL.*

Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS. Disponível em: <https://www.ons.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.