



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
GERÊNCIA TÉCNICA

**PARECER REFERENCIAL n. 00004/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU**

**NUP: 00407.059564/2025-42**

**INTERESSADOS: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC**

**ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL**

EMENTA: Contratação direta de **serviço público essencial de fornecimento de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada (ACR). Inexigibilidade de licitação. Fornecedor exclusivo. Art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e Portaria PGF nº 262, de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.**

**1. Esta Manifestação Jurídica Referencial NÃO se aplica quando a contratação ocorrer pelo mercado livre (ACL).**

## I. RELATÓRIO

### 1. OBJETO DO PARECER REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial aplica-se à hipótese de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, dos serviços públicos essenciais de **fornecimento de energia elétrica**, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021.

2. Esta manifestação somente poderá ser utilizada se ficar comprovado que os **serviços são prestados de forma exclusiva pela concessionária local**.

3. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra na hipótese deste parecer, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de termo de referência e lista de verificação atualizados, quando disponibilizados pela AGU em seu sítio eletrônico.

4. Registre-se que, antes de verificar se o presente parecer é aplicável ao caso concreto, a Administração deverá analisar as alternativas viáveis para a contratação do objeto, incluindo a possibilidade de contratação pelo mercado livre (ACL), mediante licitação.

5. A contratação pode ocorrer pelo mercado regulado (ACR) ou pelo mercado livre (ACL). No **Ambiente de Contratação Regulada (ACR)**, o fornecimento de energia elétrica é feito pela concessionária de energia local que, em geral, detém exclusividade na prestação do serviço. Nesse caso, a contratação ocorre por inexigibilidade de licitação e as tarifas são reguladas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O presente parecer abrange precisamente essa hipótese de contratação.

6. De outro lado, no **Ambiente de Contratação Livre (ACL)**, o consumidor pode escolher o fornecedor de energia elétrica e negociar as condições de fornecimento em contratos com prazo determinado, o que deve ser feito mediante processo licitatório. O preço da energia reflete as condições de mercado e é fruto da livre negociação entre consumidor e gerador/comercializador.

7. Para que seja possível a opção pelo mercado livre (ACL), o órgão assessorado deverá preencher os requisitos, em especial, deve ser enquadrado como consumidor do Grupo A, ou seja, ser abastecido por média ou alta tensão, com tensão de fornecimento igual ou maior que 2,3 kV. Trata-se de questão técnica sobre a qual esse órgão consultivo não tem competência para se manifestar.

8. Portanto, caso o órgão assessorado se enquadre nessa categoria e opte pela contratação em mercado livre, o presente parecer não será aplicável.

9. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

## 2. CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

10. A **Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

11. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

12. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

13. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF nº 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i*) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii*) a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

14. Registra-se, assim, que a análise dos processos de contratação direta de serviços públicos essenciais, em especial, de **fornecimento de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021**, representa significativo volume de processos e a análise jurídica se restringe à simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

## 3. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

15. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Questões técnicas, como o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração (art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, e Enunciado BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

16. **Exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica relacionada à atividade-fim do ente assessorado que seja aplicável ao caso concreto**, nos termos do art. 2º da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73, de 2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

17. A presente análise pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).

18. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva nº 5. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 4. NORMAS DE GOVERNANÇA

19. A Administração deve comprovar a autorização para celebrar a contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio. Observa-se que a Portaria ME nº 7.828, de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.

20. Tal autorização deve ser juntada aos autos antes da efetiva contratação, devendo a Administração certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME nº 7.828, de 2022).

21. As disposições do Decreto nº 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos de seu art. 1º, parágrafo único, II.

22. A Administração deve se manifestar acerca da essencialidade e o interesse público da contratação para os fins do art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

### 5. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – EXCLUSIVIDADE NO FORNECIMENTO

23. Em princípio, todas as contratações realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação (CF, art. 37, XXI). Em alguns casos, porém, a competição se torna inviável ou impossível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas que leve a uma disputa entre particulares, com vistas à melhor proposta para a Administração. Nesse caso, **a licitação será inexigível**.

24. Enquanto na *dispensa* de licitação, a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei, na *inexigibilidade*, o ente público não tem opção, não há discricionariedade. Nesse caso, é impossível obter propostas equivalentes, ou seja, ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um fornecedor. A inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

25. A contratação direta por inexigibilidade de licitação está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica. (g.n.)

26. A situação de inexigibilidade deve ser justificada, devendo o processo ser instruído, ainda, com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

27. No caso, os serviços públicos de fornecimento de energia elétrica são, em geral, objeto de concessão pelo Poder Público, sendo prestados de forma *exclusiva* pela concessionária local, o que inviabiliza a competição. Contudo, tal hipótese deve estar devidamente comprovada nos autos.

28. **É condição para a utilização da presente manifestação jurídica referencial a comprovação de que a concessionária detém exclusividade na prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica na localidade a ser atendida.**

29. Portanto, para que seja cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, **o órgão assessorado deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021) que demonstre documentalmente nos**

**autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:**

- a) a **inviabilidade de competição**, demonstrando as reais necessidades e a essencialidade do serviço, havendo apenas uma única solução possível; e
- b) a **existência de um único fornecedor** com capacidade e qualificações para ser contratado.

30. **A Administração deve instruir o processo com a documentação que comprove a exclusividade na prestação do serviço** de fornecimento de energia elétrica pela empresa Concessionária que será contratada, **o que pode ser feito pelas seguintes formas:**

- o declaração da empresa sobre a exclusividade;
- o cópia da lei estadual/municipal que determina a criação do serviço e sua abrangência; e/ou
- o cópia do contrato de concessão em que esteja especificada a abrangência da atuação da empresa contratada.

31. A análise de mérito acerca da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, **cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.**

32. Somente após estar comprovado nos autos que é o caso de exclusividade na prestação dos serviços, o ente assessorado pode seguir na análise dos termos seguintes do presente parecer referencial.

## **6. INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

### **6.1 Documentos obrigatórios**

33. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, traz os documentos obrigatórios que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

34. **A Administração deverá se certificar da adequada elaboração e juntada de cada um desses documentos nos autos.**

35. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica:

#### **a) Documento de Formalização da Demanda (art. 72, inciso I)**

36. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

#### **b) Estudo Técnico Preliminar (art. 72, inciso I)**

37. O art. 18, inciso I e § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, e a IN SEGES/ME nº 58, de 2022, estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e o fundamento para o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 6º da IN SEGES/ME nº 58, de 2022):

Art. 18. [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

38. O art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que os requisitos dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII são obrigatórios. A não previsão de qualquer um dos demais conteúdos deverá ser justificada no próprio documento.

39. A Administração deverá elaborar o Estudo Técnico Preliminar contendo todas as previsões necessárias, nos termos acima informados.

#### **c) Análise de riscos (art. 72, inciso I)**

40. O mapa de riscos deve conter a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e a boa execução contratual. Deve ser elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, conforme previsto no item 5.2 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com a indicação da probabilidade, impacto, responsável e ações preventiva e de contingência para cada um dos riscos (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>).

#### **d) Termo de Referência (art. 72, inciso I)**

41. Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

42. Deve observar, também, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022, que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência e sobre o Sistema TR Digital.

#### **e) estimativa de despesa (art. 72, inciso II)**

43. Os **quantitativos** e a estimativa de despesa devem considerar dados pormenorizados, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à demanda estimada. O tema é especialmente importante e deve ser registrado no processo de forma objetiva.

44. Deve-se evitar ao máximo a elaboração de estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que demonstrem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

45. A Administração deve justificar a estimativa das quantidades demandadas com base no histórico de consumo, nas faturas anteriores e nos eventuais projetos de ampliação da unidade, do número de servidores ou de mudanças no horário de atendimento.

46. Deverá atentar, ainda, às diretrizes gerais do subitem 1.1 do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5, de 2017:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico; e
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

47. Registre-se que a justificativa da necessidade da contratação e estimativa da despesa constitui questão de ordem técnica e administrativa, não cabendo à Procuradoria manifestar-se em relação ao mérito, salvo se houver afronta aos preceitos legais (BPC nº 7).

#### **f) pareceres jurídico e técnico (art. 72, inciso III)**

48. Em relação ao parecer da área técnica, a questão foi abordada no item 5 da presente manifestação, parágrafo 30, que deve ser integralmente observado pela Administração.

#### **g) adequação orçamentária (art. 72, inciso IV)**

49. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429, de 1992, e art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021:

**Lei nº 8.429, de 1992**

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

**Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (g.n.)

50. Nesses termos, a Administração deverá juntar a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica, como condição essencial à assinatura do contrato.

51. Alerta-se para a necessidade de juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964).

52. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, é dispensado o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014, e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

53. Assim, a Administração deve informar a natureza da ação orçamentária para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

**h) requisitos de habilitação e qualificação (art. 72, inciso V)**

54. Alerta-se que a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação e deve abranger os aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, inciso V; c/c art. 91, § 4º; art. 92, inciso XVI; e art. 161, todos da Lei nº 14.133, de 2021).

55. Para tanto, a Administração deve verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
- o Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- o Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

56. É essencial, também, providenciar a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

57. Sobre o **cadastro do CADIN**, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

58. Contudo, ainda que a situação fiscal e trabalhista da concessionária não esteja regular, será possível a contratação, na forma da Orientação Normativa/AGU nº 9, de 2009:

A comprovação da regularidade fiscal e trabalhista na celebração do contrato ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o **monopólio de serviço público**, pode ser **dispensada em caráter excepcional, desde que previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e concomitantemente, a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora.** (g.n.)

59. Desta maneira, na ocorrência de irregularidades, a contratação poderá prosseguir **desde que** (i) seja previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e (ii) que referida autoridade comunique ao agente arrecadador e à agência reguladora a situação de irregularidade da contratada.

#### **i) razão da escolha do contratado e justificativa do preço (art. 72, incisos VI e VII)**

60. A razão da escolha do contratado se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade da licitação, ou seja, na existência de apenas um fornecedor apto a prestar o serviço. A questão foi tratada no item 5 da presente manifestação referencial, que deve ser integralmente observado pela Administração.

61. Quanto à **justificativa do preço**, como o serviço de fornecimento de energia elétrica é remunerado por tarifa pública, não é necessária a realização de pesquisa para verificar a vantajosidade dos preços a serem contratados.

62. De outro lado, a Orientação Normativa AGU nº 17, de 2009, dispõe:

É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

63. A ANEEL é competente para fixar as tarifas máximas de energia elétrica no regime de concessão do serviço público (art. 15 da Lei nº 9.427, de 1996).

64. A área técnica deve verificar o grupo de consumo em que o órgão assessorado está inserido, de acordo com as regras da regulamentação promovida pela autoridade regulatória. Deve ser evitado o enquadramento equivocado, pois isso pode impactar o preço do serviço.

65. Assim, a Administração deve comprovar que os valores cobrados pela futura contratada são compatíveis com aqueles cobrados dos consumidores do mesmo padrão. Para tanto, deverá juntar o ato normativo que fixa as tarifas a serem cobradas de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo, sendo admitida a indicação do endereço eletrônico para tal consulta.

66. Se houver condições mais favoráveis de contratação, com política especiais de preços, essas devem ser observadas na contratação.

#### **j) autorização da autoridade competente (art. 72, inciso VIII)**

67. A Administração deve providenciar a autorização para a contratação direta, após a correta instrução processual, observando as regras internas de competência.

68. Recomenda-se que o ato de autorização da contratação direta seja disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

#### **k) alinhamento com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração**

69. A Administração deverá atestar que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, nos termos do Decreto nº 10.947, de 2022, do art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 2022, e da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021.

#### **l) critérios de sustentabilidade**

70. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, inciso IV, art. 18, § 1º, inciso XII, e § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021; art. 7º, inciso XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; e art. 9º, incisos II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no termo de referência como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos; e
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

71. Recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.

72. Se o serviço não se sujeitar a critérios de sustentabilidade ou se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa nos autos.

## 7. MINUTA DE CONTRATO – CONTRATO DE ADESÃO

73. A formalização da contratação ocorrerá mediante assinatura de contrato de adesão fornecido pela concessionária. Nesses casos, a Administração não tem prerrogativas e não pode alterar seu conteúdo, devendo acatar as regras impostas, como qualquer outro consumidor do serviço.

74. O Tribunal de Contas da União (Decisão 537/1999 – TCU – Plenário), na vigência da Lei nº 8.666, de 1993, tratou do assunto, concluindo que, quando for usuária de serviço público, como energia elétrica, água e esgoto, a Administração não tem posição privilegiada, já que o contrato não é administrativo típico. Vale registrar que o fundamento jurídico do entendimento da Corte de Contas permanece válido à luz da Lei nº 14.133, de 2021.

75. Registre-se, ainda, o Parecer nº 05/2016/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU:

I. Nas prestações de serviços públicos em que a Administração Pública é tomadora da prestação, por se tratarem de **contrato de adesão**, as **regras são predominantemente privadas**, ficando em condição de igualdade como qualquer usuário do serviço público concedido, devendo observar as regras dos artigos 55 e 58 a 61 da Lei 8.666, de 1993, conforme expressamente dispõe o inc. II do § 3º, do art. 62, da mencionada lei.

II. São serviços os quais a Administração se vê compelida a contratar serviços indispensáveis e, em certos casos, em regime de monopólio, que, por isso, são considerados não só úteis, mas essenciais, ficando, a partir daí, vinculada àquele contrato por muitos anos, classificados como contratos cativos de longa duração.

III. Nesses casos, cabe à Administração simplesmente aderir ao contrato padrão da concessionária do serviço público, não cabendo à Administração alterar qualquer de suas cláusulas, adotando técnicas de contratação standardizada. (g.n.)

76. Portanto, é plenamente aceita a assinatura de contrato de adesão pela Administração Pública, quando for usuária de um serviço público e, por isso, equiparada ao consumidor comum, sem que possa usar prerrogativas especiais.

77. Destaca-se a possibilidade de questionar a validade de eventual cláusula abusiva ou manifestamente ilegal, caso haja necessidade, perante a Agência Reguladora competente para adotar as medidas cabíveis.

78. Nos termos do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), eventuais cláusulas que possam ser reputadas abusivas são nulas de pleno direito, independentemente de terem sido ou não objeto de qualquer ressalva por parte do consumidor no momento da contratação. Em outras palavras: tendo em vista a essencialidade do serviço de fornecimento de energia elétrica, a Administração pode celebrar o contrato de adesão, ainda que repute ilegal ou abusiva alguma de suas disposições, pois a nulidade pode ser alegada a qualquer tempo, mesmo depois de celebrada a avença.

79. No caso específico do presente objeto, as minutas dos contratos são fiscalizadas e seguem normativas da ANEEL, aprovadas após exame prévio de órgão da AGU. Recomenda-se verificar se a minuta apresentada é adequada à categoria de consumo a que pertence do órgão contratante.

80. O contrato de adesão apresentado deve conter as seguintes cláusulas (art. 132 da Resolução Normativa ANEEL nº 1000, de 2021):

Art. 132. Quando o consumidor e demais usuários estiverem submetidos à Lei nº 14.133, de 2021, os contratos devem conter cláusulas adicionais relacionadas a:

I - observância à Lei nº 14.133, de 2021, no que for aplicável;

II - ato que autorizou a contratação;

III - número do processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação;

IV - vinculação ao termo de dispensa ou inexigibilidade da licitação;

V - crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme especificado pelo consumidor e demais usuários; e

VI - competência do foro da sede da administração pública para dirimir questões contratuais.

81. Registre-se, ainda, que o Parecer nº GQ-170, aprovado pelo Exmo. Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União em 13/10/1998, obrigatório para toda a Administração Pública Federal, fixou a legalidade da cobrança da multa de mora do órgão federal consumidor no caso de atraso no pagamento de tarifa fixada por concessionária de serviço público. Ademais, o Parecer nº 33/2012/DECOR/CGU/AGU entendeu que é exigível a incidência de atualização monetária no caso de pagamento em atraso pela União, mesmo quando o contrato não contenha tal previsão.

82. Por sua vez, o Parecer nº 78/2011/DECOR/CGU/AGU entendeu como legítima a suspensão de serviços não essenciais na hipótese de inadimplemento da Administração, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Assim, caso haja necessidade (por exemplo, na hipótese de violação à continuidade de serviço público essencial), deve o gestor comunicar o fato à Procuradoria Federal respectiva, a quem compete adotar as medidas cabíveis.

## 7.1 Prazo de vigência

83. O art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê a possibilidade de **vigência por prazo indeterminado**, nos casos em a Administração é usuária de serviço público prestado sob regime de monopólio:

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

84. Assim, em caso de contratação por prazo indeterminado, ao longo da execução do contrato, a Administração deverá:

- o indicar a previsão de recursos orçamentários para suportar as despesas decorrentes da contratação, a cada exercício financeiro;
- o verificar, a cada ano, de verificar se o monopólio permanece presente (que é a própria justificativa para a inexigibilidade); e
- o providenciar a autorização para a realização de despesa, nos termos do Decreto nº 10.193, de 2019 (não exigível no caso das agências reguladoras).

85. A indicação dos recursos orçamentários, a cada exercício financeiro, deve ser formalizada por simples apostila, nos termos do art. 136, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

86. Tal possibilidade consta também no art. 133 da Resolução Normativa ANEEL nº 1000, de 2021:

Art. 133. Os contratos devem observar os seguintes prazos de vigência e condições de prorrogação:

I - indeterminado para o contrato de adesão do grupo B; e

II - 12 meses para a vigência do CUSD, com prorrogação automática por igual período, desde que o consumidor e demais usuários não se manifestem em contrário com antecedência de pelo menos 180 dias em relação ao término de cada vigência. ([Redação dada pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

III - indeterminado para novos CCER e a partir da próxima renovação para CCER existentes na data de entrada em vigor deste inciso. ([Incluído pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

§ 1º O prazo de vigência e as condições de prorrogação podem ser estabelecidos de comum acordo entre as partes e, se não houver acordo, deve-se observar os incisos II e III do caput. ([Redação dada pela REN ANEEL](#)

[1.081, de 12.12.2023](#))

§2º (REVOGADO)

§ 3º Mediante solicitação expressa do consumidor e demais usuários submetidos à Lei nº 14.133, de 2021:

I - os prazos de vigência e as condições de prorrogação devem observar o disposto na Lei nº 14.133, de 2021, inclusive podendo ser estabelecida vigência por prazo indeterminado; e

II - o contrato com prazo indeterminado deve ser aditivado para estabelecimento de prazo de vigência e as condições de prorrogação, observada a diferença entre a data de solicitação e a do próximo aniversário do contrato:

a) se maior que 180 dias: a vigência será a data do próximo aniversário do contrato; e

b) se menor que 180 dias: a vigência será a segunda data de aniversário do contrato subsequente à data de solicitação.

## 7.2 Aplicação da Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD)

87. A Administração deve diligenciar junto à empresa a ser contratada para que seja observado o disposto no PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais nos modelos de licitação e contratos. O parecer fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei n. 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”.

## 7.3 Divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas e observância da Lei de Acesso à Informação – LAI

88. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao art. 91, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, § 3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

## 8. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

89. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada. Recomenda-se, ademais, o preenchimento e juntada aos autos da seguinte declaração:

### ***ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL***

*Processo:*

*Referência/objeto: contratação de serviços de fornecimento de energia elétrica por prestador exclusivo.*

*Valor estimado (Valor de referência): R\$*

*Atesto que o caso concreto dos presentes autos adequa-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL n° 00003/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.*

*Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU n° 262, de 05 de maio de 2017, e Orientação Normativa n° 55 da Advocacia Geral da União.*

..... de..... de 20.....

\_\_\_\_\_  
*Identificação e assinatura*

## III. CONCLUSÃO

90. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, o parecer é pela regularidade jurídica da contratação, desde que sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão consultivo (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).
91. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial e os processos administrativos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo presente no item 89.
92. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.
93. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.
94. Por fim, não há determinação legal para fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas (BPC nº 5).
95. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II, e art. 3º, inciso II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73, de 2025).

Brasília, 18 de junho de 2025.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407059564202542 e da chave de acesso 7b99c4a5



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, 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 2674530292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-06-2025 11:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, 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 2674530292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-06-2025 10:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE DINIZ MENDES, 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 2674530292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE DINIZ MENDES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 18:47. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2674530292 e chave de acesso 7b99c4a5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 18:39. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.