



Parecer Referencial CGCP/PGAD/PGFN nº 001/2026

Documento público. Sem restrição de acesso.

Inexigibilidade. Contratação direta de fornecimento de energia elétrica. Art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

I

1. O presente parecer referencial apresenta as orientações jurídicas da Coordenação-Geral de Contratação Pública, da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para a **contratação direta de fornecimento de energia elétrica**, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

2. O objetivo deste parecer referencial é **padronizar a análise jurídica** dos processos administrativos que tratam da contratação desse serviço, permitindo que os gestores utilizem esta manifestação jurídica como referência, nos termos da **Orientação Normativa AGU nº 55/2014**[\[1\]](#).

3. Quando o caso concreto se enquadrar nas hipóteses aqui analisadas, **não será necessário o encaminhamento do processo administrativo da contratação para manifestação jurídica individualizada**, bastando que o gestor:

- ateste expressamente a adequação do caso ao presente parecer;
- junte aos autos o **checklist de verificação**.

4. Essa sistemática permite maior **celeridade administrativa**, sem prejuízo da segurança jurídica.

5. Caso o gestor identifique que o caso concreto apresenta características que não se enquadram nas premissas analisadas neste parecer referencial, o processo administrativo deverá ser encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para manifestação jurídica individualizada, devidamente instruído e acompanhado do checklist de verificação.

6. Deverão igualmente ser submetidos à análise da unidade jurídica os processos que envolvam **contratos ou termos aditivos com objeto múltiplo**, isto é, que tratem de matérias diversas além da contratação direta de

fornecimento de energia elétrica, uma vez que tais hipóteses extrapolam o escopo do presente parecer referencial.

7. Nada impede, ademais, que o gestor submeta consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quando houver dúvida jurídica relevante quanto à aplicação deste parecer ao caso concreto, especialmente diante de circunstâncias fáticas específicas não contempladas nesta manifestação.

8. Vê-se, portanto, que a manifestação jurídica referencial consiste, em linhas gerais, em **parecer jurídico exaustivo destinado a orientar a solução de casos concretos que se enquadrem nas premissas abstratamente analisadas pela unidade jurídica**, dispensando-se nova manifestação quando atendidas as condições aqui estabelecidas.

9. Nesse contexto, para a adequada compreensão do tema, antes de examinar os requisitos da contratação direta de fornecimento de energia elétrica, mostra-se necessário apresentar breves considerações sobre a estrutura de contratação do setor elétrico brasileiro e sobre a classificação regulatória das unidades consumidoras.

10. Essa breve exposição é relevante para a correta compreensão do âmbito de aplicação do presente parecer referencial, uma vez que a possibilidade jurídica de contratação direta por inexigibilidade de licitação depende do ambiente de contratação em que se encontra a unidade consumidora e do regime regulatório aplicável ao fornecimento de energia elétrica.

II

REGULAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA

11. O setor elétrico brasileiro opera em dois ambientes de contratação[2]:

- **Ambiente de Contratação Regulada – ACR**

12. Nesse ambiente, o consumidor adquire energia da **concessionária distribuidora local**, as tarifas são **reguladas pela ANEEL[3]** e o fornecimento ocorre em **regime de exclusividade territorial[4]**.

13. Nessas situações, **não há competição entre fornecedores**.

- **Ambiente de Contratação Livre – ACL**

14. Nesse ambiente, o consumidor pode **escolher livremente seu fornecedor**, os preços são **negociados bilateralmente** e existe **pluralidade de agentes de mercado**.

15. Nessa hipótese, **há competição[5]**, o que normalmente exige **licitação para escolha do fornecedor**.

III

CLASSIFICAÇÃO DOS CONSUMIDORES

16. Nos termos da regulamentação da ANEEL[6], os consumidores são classificados conforme o nível de tensão, da seguinte forma:

Grupo	Característica
A	atendimento em média ou alta tensão
B	atendimento em baixa tensão

17. Essa distinção tem impacto direto na forma de contratação do fornecimento de energia.

IV

ABERTURA DO MERCADO PARA CONSUMIDORES DO GRUPO A

18. A Lei nº 9.074, de 1995, instituiu a figura do consumidor livre, permitindo a contratação de energia no mercado livre[7].

19. Posteriormente, a **Portaria Normativa nº 50/GM/MME, de 2022**, ampliou progressivamente o acesso ao ACL.

20. De acordo com a referida regulamentação, a partir de **1º de janeiro de 2024**, consumidores atendidos em **média ou alta tensão (Grupo A)** passaram a poder contratar energia elétrica no mercado livre **independentemente da carga contratada**[8].

21. Com essa alteração, as unidades consumidoras do Grupo A passaram a dispor de duas alternativas juridicamente possíveis: (i) migrar para o Ambiente de Contratação Livre (ACL), passando a contratar energia elétrica diretamente de geradores ou comercializadores; ou (ii) permanecer no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), mantendo o fornecimento pela concessionária distribuidora local.

22. A migração para o ACL, contudo, não possui caráter obrigatório, cabendo à Administração avaliar, no caso concreto, a conveniência da permanência no mercado regulado ou da contratação no mercado livre.

23. Essa distinção é relevante para a análise jurídica da contratação administrativa de energia elétrica, pois o regime de contratação adotado — mercado regulado ou mercado livre — influencia diretamente a configuração ou não da inviabilidade de competição, elemento essencial para a caracterização da inexigibilidade de licitação.

V

ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

24. Este parecer referencial aplica-se às hipóteses em que a Administração Pública **adquire energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada (ACR)**.

25. Isso pode ocorrer nas seguintes situações:

- **Consumidores do Grupo B**

26. Consumidores atendidos em **baixa tensão** permanecem no mercado regulado.

27. Nessas hipóteses, o fornecimento é realizado pela **concessionária distribuidora exclusiva**, não havendo possibilidade de competição.

28. Assim, configura-se **inviabilidade de competição**, permitindo a contratação direta por **inexigibilidade de licitação**.

- **Consumidores do Grupo A que permanecem no ACR**

29. Consumidores do **Grupo A** possuem atualmente a possibilidade de migração para o mercado livre.

30. Todavia, a decisão de migrar ou permanecer no mercado regulado **depende de avaliação administrativa**.

31. Caso o órgão **opte pela permanência no ACR**, a contratação ocorrerá com a concessionária distribuidora exclusiva.

32. Nessa hipótese, também se configura **inviabilidade de competição**, sendo possível a **contratação por inexigibilidade de licitação**.

VI

JUSTIFICATIVA PARA PERMANÊNCIA NO MERCADO REGULADO

33. Quando se tratar de **unidade consumidora do Grupo A**, a decisão de permanecer no Ambiente de Contratação Regulada deve ser **expressamente justificada no processo administrativo**.

34. Essa análise deve considerar as alternativas disponíveis no mercado.

35. Podem fundamentar a opção pela permanência no ACR, entre outros elementos:

- maior **previsibilidade orçamentária** das tarifas reguladas;
- **ausência de vantajosidade econômica comprovada** no mercado livre;
- **volatilidade de preços** no ACL;
- **custos de transação e adaptação técnica** necessários para migração;
- **capacidade administrativa limitada** para gestão contratual no mercado livre.

36. Uma vez devidamente justificada essa decisão, **é possível aplicar o presente parecer referencial**.

VII

HIPÓTESE EM QUE O PARECER NÃO SE APLICA

37. Este parecer **não se aplica** quando a Administração optar por contratar energia no **Ambiente de Contratação Livre – ACL**.

38. Nesse caso, deverá ser realizado **processo licitatório para seleção do fornecedor de energia**, o qual deverá ser submetido à prévia **análise jurídica individualizada**.

VIII

INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

39. A contratação de energia elétrica no **Ambiente de Contratação Regulada (ACR)** ocorre mediante instrumentos contratuais padronizados no âmbito da regulação setorial, observadas as normas expedidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL[9].

40. No caso das **unidades consumidoras do Grupo B**, atendidas em baixa tensão, o fornecimento de energia elétrica é formalizado por meio de **contrato de adesão de fornecimento de energia elétrica**[10], celebrado entre o consumidor e a concessionária distribuidora responsável pela área de concessão. Trata-se de contrato padronizado, cujas cláusulas seguem modelo aprovado pela ANEEL, nos termos da regulamentação setorial aplicável. Nessas hipóteses, o consumidor não possui liberdade para negociar individualmente as condições contratuais, limitando-se a aderir ao instrumento contratual previamente definido no âmbito da regulação do serviço público.

41. Já no caso das **unidades consumidoras do Grupo A**, atendidas em média ou alta tensão, a relação contratual com a distribuidora normalmente envolve a formalização de instrumentos relativos tanto ao fornecimento de energia quanto ao uso da infraestrutura de distribuição. Em regra, são celebrados o **Contrato de Uso do Sistema de Distribuição (CUSD)**[11], que disciplina as condições de acesso e utilização da rede de distribuição, e o **Contrato de Compra de Energia Regulada (CCER)**[12], que estabelece as condições para o fornecimento da energia propriamente dita e o respectivo faturamento. Esses instrumentos também possuem natureza de contratos de adesão, sendo estruturados a partir de modelos padronizados pelas distribuidoras e de cláusulas obrigatórias estabelecidas pela regulamentação da ANEEL.

42. Assim, tanto para consumidores do **Grupo B** quanto para consumidores do **Grupo A que optem por permanecer no Ambiente de Contratação Regulada**, os instrumentos contratuais são estabelecidos no âmbito da regulação do setor elétrico e **não resultam de processo de escolha entre diferentes fornecedores**, uma vez que o fornecimento é realizado pela concessionária distribuidora responsável pela área de concessão.

43. Por fim, reitera-se que os **instrumentos contratuais próprios do Ambiente de Contratação Livre (ACL)** não se inserem no escopo do presente parecer referencial. Nessas hipóteses, a Administração Pública deverá realizar procedimento licitatório para seleção do fornecedor de energia elétrica e celebrar contrato de compra e venda de energia com o agente vencedor, mantendo, paralelamente, o contrato relativo ao uso da rede de distribuição. Tais contratações demandam análise jurídica específica, não sendo abrangidas pelas orientações constantes desta manifestação referencial.

44. Para fins de sistematização das informações apresentadas, os instrumentos contratuais normalmente utilizados no **Ambiente de Contratação Regulada** podem ser sintetizados da seguinte forma:

Grupo de consumidores	Instrumentos contratuais utilizados	Natureza dos contratos
Grupo B	Contrato de adesão de fornecimento de energia elétrica	Contrato de adesão padronizado pela distribuidora, conforme regulamentação da ANEEL
Grupo A	Contrato de Uso do Sistema de Distribuição (CUSD) e Contrato de Compra de Energia Regulada (CCER)	Contratos de adesão estruturados conforme cláusulas obrigatórias da regulamentação da ANEEL

45. Considerando que os instrumentos contratuais aplicáveis ao fornecimento de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada possuem natureza de **contratos de adesão**, elaborados no âmbito da regulação setorial e estruturados a partir de cláusulas obrigatórias definidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, é necessário destacar algumas consequências jurídicas relevantes para a atuação administrativa.

46. Em primeiro lugar, **o instrumento contratual que regerá a relação entre a Administração e a concessionária deverá necessariamente constar dos autos do processo administrativo**[\[13\]](#), ainda que se trate de contrato padronizado e previamente definido pela regulamentação do setor elétrico. A formalização contratual constitui requisito indispensável da contratação, nos termos do art. 91 da Lei nº 14.133, de 2021, devendo o gestor juntar ao processo o modelo de contrato aplicável à unidade consumidora.

47. Em segundo lugar, a circunstância de se tratar de contrato de adesão não impede a incidência de normas do direito público nem a aplicação subsidiária das regras de direito privado. Quando a Administração Pública atua na condição de **usuária de serviço público**, admite-se, inclusive, a aplicação de princípios e regras do Código de Defesa do Consumidor[\[14\]](#), especialmente no que se refere à interpretação das cláusulas contratuais e à proteção contra disposições abusivas.

48. A jurisprudência administrativa consolidada da Advocacia-Geral da União reconhece, nesse contexto, a validade de determinadas cláusulas típicas desses contratos[\[15\]](#), tais como:

- a aplicação de critérios de reajuste tarifário definidos pela regulação setorial;
- a possibilidade de cobrança de multa moratória em caso de atraso no pagamento pela Administração;
- a incidência de atualização monetária nas hipóteses de inadimplemento; e
- a possibilidade de suspensão do fornecimento por inadimplemento, ressalvados os casos de prestação de serviços públicos essenciais, conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça.

49. Deve-se observar, contudo, que esses instrumentos contratuais possuem conteúdo fortemente regulado pela agência setorial. Assim, a atuação da unidade jurídica concentra-se na verificação da compatibilidade do instrumento com o ordenamento jurídico, não lhe cabendo alterar unilateralmente cláusulas padronizadas definidas pela concessionária ou pela regulamentação da ANEEL[\[16\]](#).

50. Caso a Administração identifique cláusula potencialmente abusiva ou incompatível com a legislação aplicável, recomenda-se que o órgão interessado provoque a ANEEL, a fim de que seja analisada a adequação do instrumento contratual à regulação do setor elétrico[\[17\]](#). Alternativamente, poderá submeter a questão à unidade jurídica competente para orientação quanto às medidas administrativas ou judiciais cabíveis.

51. Registre-se, por fim, que a eventual existência de dúvida ou questionamento acerca de cláusula contratual não impede, por si só, a celebração do contrato de adesão, especialmente considerando a essencialidade do serviço de fornecimento de energia elétrica[18]. Eventuais ilegalidades ou abusividades poderão ser discutidas posteriormente pelas vias administrativas ou judiciais próprias, sem prejuízo da continuidade da prestação do serviço público.

52. No que se refere à vigência contratual, a Lei nº 14.133, de 2021, prevê, em seu art. 109[19], a possibilidade de celebração de contratos com prazo indeterminado quando a Administração Pública for usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio.

53. Tal hipótese se verifica nas contratações de fornecimento de energia elétrica realizadas no Ambiente de Contratação Regulada, uma vez que o serviço de distribuição de energia elétrica é prestado por concessionárias distribuidoras em regime de exclusividade na respectiva área de concessão.

54. Nesses casos – contratos celebrados com prazo de vigência indeterminado, recomenda-se que a Administração, a cada exercício financeiro, atualize a estimativa de consumo da unidade consumidora, verifique a existência de disponibilidade orçamentária para suportar a despesa e confirme a manutenção da regularidade da concessionária responsável pelo fornecimento do serviço, de modo a assegurar a adequada instrução do processo administrativo e a continuidade regular da contratação.

IX

REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO DIRETA

55. A contratação direta deve observar os requisitos do **art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021**, incluindo:

- Documento de Formalização da Demanda
- Estudo Técnico Preliminar
- análise de riscos
- Termo de Referência
- estimativa de consumo e de despesa
- justificativa do preço
- comprovação de exclusividade do fornecedor
- declaração de disponibilidade orçamentária
- comprovação de habilitação e qualificação
- autorização da autoridade competente
- parecer jurídico, que, no caso, é o presente parecer referencial

56. Considerando a natureza referencial deste parecer, passam a ser apresentados, nos subitens seguintes, esclarecimentos acerca de cada um dos requisitos acima mencionados, com a indicação dos documentos e elementos que deverão constar dos autos para a adequada instrução do processo de contratação direta.

IX.1 – Planejamento da contratação

57. O processo administrativo deverá ser iniciado com a elaboração do **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, no qual a unidade interessada deverá justificar a necessidade da contratação, identificando a unidade consumidora e o serviço público a ser atendido.

58. A partir dessa formalização, deverão ser elaborados os **Estudos Técnicos Preliminares (ETP)**, destinados a analisar a viabilidade da contratação e as alternativas disponíveis, bem como a **análise de riscos**, que visa a identificar eventuais fatores que possam comprometer a execução contratual ou a continuidade do fornecimento do serviço.

59. Na hipótese concreta, deverá o gestor justificar a necessidade da contratação, estimar as quantidades demandadas e demonstrar a viabilidade da contratação, com base em elementos objetivos. Para tanto, recomenda-se que a estimativa de consumo seja fundamentada nas faturas de energia elétrica dos exercícios anteriores e, quando aplicável, em fatores que possam influenciar o consumo futuro, como eventuais projetos de ampliação da unidade, aumento do número de servidores ou ampliação do horário de funcionamento. Deverá ainda ser confirmada a exclusividade do fornecimento na área de concessão, bem como a uniformidade das tarifas praticadas, declarando-se, ao final, a viabilidade da contratação.

IX.2 – Termo de Referência e estimativa da contratação

60. Com base nesses elementos, deverá ser elaborado o **Termo de Referência**, documento que delimita o objeto da contratação e apresenta as informações necessárias à sua formalização, incluindo a identificação da unidade consumidora, a estimativa de consumo e a descrição do serviço a ser prestado. Para embasar a estimativa de consumo, custo mensal e custo total da contratação, recomenda-se que sejam anexadas ao Termo de Referência as faturas de consumo de energia elétrica do exercício anterior, caso tais documentos não constem dos estudos técnicos preliminares. Na hipótese de haver **estimativa de aumento de consumo**, deverá a autoridade justificar tal projeção, por exemplo, em razão do acréscimo de servidores, ampliação das instalações ou aumento do horário de atendimento.

61. O valor estimativo da contratação deverá observar o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021. Nas hipóteses de contratação direta em que não seja possível realizar pesquisa de preços nos moldes ordinários, o §4º do referido dispositivo estabelece que o contratado deverá comprovar previamente que os valores praticados estão em conformidade com aqueles aplicados em contratações semelhantes, mediante a apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até um ano anterior à contratação ou por outro meio idôneo. No mesmo sentido, a Instrução Normativa SEGES nº 65, de 2021, prevê que a justificativa de preços poderá ser fundamentada em valores praticados em contratações de objetos idênticos comercializados pela futura contratada.

IX.3 – Justificativa de preço e exclusividade do fornecedor

62. No caso específico do fornecimento de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada, a **justificativa do preço** consiste na verificação de que as tarifas aplicáveis correspondem àquelas regularmente homologadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

63. Assim, deverá constar dos autos documento oficial ou declaração da concessionária atestando que os valores cobrados correspondem às tarifas homologadas pela agência reguladora. Recomenda-se, ainda, que a Administração consulte a concessionária acerca da existência de condições tarifárias mais favoráveis, devendo ser juntado aos autos o resultado dessa consulta. Havendo tarifas diferenciadas ou condições mais

vantajosas, estas deverão ser observadas durante a vigência contratual.

64. Além da justificativa do preço, deverá a Administração **justificar a escolha do fornecedor**, nos termos do art. 72, VI, da Lei nº 14.133, de 2021.

65. No caso da contratação direta de fornecimento de energia elétrica por inexigibilidade de licitação, tal justificativa consiste em demonstrar que a concessionária a ser contratada é a única habilitada a prestar o serviço de distribuição de energia elétrica na área de concessão em que se localiza a unidade consumidora.

66. Para tanto, deverá a Administração colacionar documento idôneo que comprove a exclusividade da prestação do serviço, tais como^[20]:

- declaração da concessionária de energia elétrica acerca da exclusividade da prestação do serviço na área de concessão; ou
- cópia do contrato de concessão ou de documento regulatório que identifique a concessionária responsável pelo atendimento do município ou Distrito Federal em que se localiza a unidade consumidora.

IX.4 – Requisitos administrativos e orçamentários

67. No que se refere aos aspectos administrativos e orçamentários da contratação, o processo deverá conter **declaração de disponibilidade orçamentária** suficiente para suportar a despesa decorrente do fornecimento de energia elétrica, em conformidade com as regras de execução orçamentária aplicáveis.

68. Deverá constar igualmente dos autos a **autorização para a realização da despesa pela autoridade competente**, nos termos do Decreto nº 10.193, de 2019, quando aplicável. Referida autorização é exigida nas hipóteses em que a contratação implique a celebração de contratos ou a assunção de despesas que dependam de autorização prévia da autoridade competente para fins de gestão orçamentária e financeira, conforme os limites e condições estabelecidos naquele decreto.

69. Quando a despesa estiver compreendida em **contratações ordinárias de pequeno valor ou já previamente autorizadas no âmbito da gestão orçamentária do órgão**, deverá o gestor registrar expressamente nos autos que a contratação **não se enquadra nas hipóteses sujeitas à autorização prevista no referido decreto**.

70. Nos termos da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Administração deverá ainda verificar a **compatibilidade da contratação com as leis orçamentárias vigentes**, especialmente quanto à adequação da despesa à lei orçamentária anual e à sua compatibilidade com o planejamento fiscal do órgão. Quando se tratar de **despesas ordinárias e rotineiras destinadas à manutenção de serviços públicos já existentes**, a análise deverá observar as orientações aplicáveis à execução orçamentária desses gastos, registrando-se nos autos a natureza continuada e previsível da despesa^[21].

71. Recomenda-se, ainda, que seja demonstrada a **previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA)** do órgão ou entidade, instrumento de planejamento previsto na legislação de contratações públicas. Caso a contratação não conste do PCA, o gestor deverá **justificar nos autos as razões da ausência**, indicando que se trata de contratação necessária à continuidade de serviço público ou de demanda superveniente não prevista no planejamento anual.

72. Por fim, deverá constar dos autos a **autorização da autoridade competente para a contratação direta**, formalizando a decisão administrativa pela inexigibilidade de licitação e pela celebração do contrato de fornecimento de energia elétrica com a concessionária responsável pela área de concessão, nos termos do art. 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

73. Deverá ser assegurada, ainda, a **regular formalização da contratação em processo administrativo**, no qual deverão ser reunidos, de forma organizada e cronológica, todos os documentos e atos necessários à instrução da contratação direta.

IX.5 – Verificação de regularidade da contratada

74. No que se refere aos requisitos de habilitação, deve-se considerar que o fornecimento de energia elétrica constitui **serviço público essencial prestado em regime de concessão e, em regra, em regime de exclusividade territorial**, circunstância que limita a possibilidade de escolha do fornecedor pela Administração. Nesse contexto, não se mostra adequado exigir da concessionária requisitos de habilitação que ultrapassem aqueles estritamente necessários à formalização da contratação.

75. Assim, recomenda-se que a Administração exija **apenas a documentação relativa à habilitação jurídica**, prevista no art. 66 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como a **comprovação de regularidade fiscal, social e trabalhista**, nos termos do art. 68 da mesma lei.

76. Por outro lado, **não se mostra necessária a exigência de requisitos de habilitação técnica ou de qualificação econômico-financeira**, uma vez que a concessionária já se encontra regularmente autorizada ou concessionada pelo poder concedente para a prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, estando sujeita à regulação e fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

77. A verificação da regularidade da contratada deverá, portanto, concentrar-se na comprovação de sua existência jurídica, de sua condição de concessionária ou distribuidora responsável pela área de concessão e na consulta aos cadastros oficiais da Administração Pública.

78. No que se refere à **regularidade fiscal e trabalhista**, recomenda-se que o gestor realize as consultas usuais aos cadastros oficiais da Administração Pública, tais como **SICAF, CNDT e CADIN**, juntando aos autos os respectivos comprovantes.

79. Todavia, tratando-se de serviço público essencial prestado em regime de concessão e com exclusividade territorial, a eventual existência de pendências fiscais ou trabalhistas da concessionária não constitui, por si só, impedimento para a contratação, uma vez que a Administração não dispõe de alternativa de fornecedor para a prestação do serviço [\[22\]](#).

80. Nesses casos, deverá o gestor registrar nos autos a impossibilidade de substituição do prestador, em razão da exclusividade da concessão, e prosseguir com a contratação, sem prejuízo da comunicação da irregularidade aos órgãos competentes, quando cabível.

81. Assim, para fins de instrução do processo, o gestor deverá:

(i) comprovar a **regular existência da concessionária e sua condição de prestadora do serviço público na**

área de concessão;

- (ii) realizar as **consultas cadastrais disponíveis** para verificação de regularidade fiscal e trabalhista; e
- (iii) **registrar nos autos eventual irregularidade encontrada**, justificando a impossibilidade de substituição do fornecedor em razão da exclusividade da prestação do serviço público.

82. A eventual existência de irregularidade fiscal ou trabalhista da concessionária não impede a contratação quando inexistir alternativa de fornecedor para a prestação do serviço público essencial.

83. No que se refere à consulta ao **Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN**, deve-se observar o disposto no art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024, segundo o qual a existência de registro ativo no cadastro constitui impedimento para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam o desembolso de recursos públicos, bem como para a realização de seus aditamentos.

84. Todavia, a Advocacia-Geral da União [23] e a Procuradoria da Fazenda Nacional [24] admitem que, em situações excepcionais, especialmente quando estiver em jogo a continuidade de serviços públicos essenciais ou quando inexistir alternativa viável de contratação, o gestor poderá, mediante decisão motivada, avaliar a possibilidade de prosseguimento da contratação, à luz dos princípios do interesse público e da continuidade do serviço público.

85. Nesses casos, deverá a autoridade competente examinar concretamente as circunstâncias da contratação, considerando os obstáculos e as dificuldades reais da gestão administrativa, bem como as consequências práticas da decisão, nos termos dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

86. A decisão administrativa deverá ser devidamente fundamentada e registrada nos autos, demonstrando as razões pelas quais a contratação se mostra necessária, não obstante a existência de registro no CADIN.

87. Tal análise assume especial relevância nas contratações de fornecimento de energia elétrica, por se tratar de **serviço público essencial prestado em regime de exclusividade territorial**, circunstância que pode limitar ou mesmo inviabilizar a substituição do fornecedor.

X

DIVULGAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E OBSERVÂNCIA À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI

88. É obrigatória a divulgação do contrato e de 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 o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

XI

CONCLUSÃO (roteiro)

89. A contratação direta de fornecimento de energia elétrica é juridicamente possível quando configurada a **inviabilidade de competição**, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

90. Essa situação ocorre nas hipóteses em que o fornecimento é realizado **pela concessionária distribuidora responsável pela área de concessão**, em regime de exclusividade territorial, no âmbito do **Ambiente de Contratação Regulada – ACR**.

91. O presente parecer referencial poderá ser utilizado pelos gestores quando o caso concreto se enquadrar nas premissas aqui analisadas, especialmente quando:

- o fornecimento de energia ocorrer no **Ambiente de Contratação Regulada – ACR**;
- o serviço for prestado pela **concessionária distribuidora responsável pela área de concessão**;
- a unidade consumidora estiver classificada como **Grupo B** ou como **Grupo A que optou por permanecer no ACR**, mediante justificativa administrativa.

92. Nos casos em que se pretenda utilizar o presente parecer referencial, recomenda-se que o gestor verifique e registre nos autos, no mínimo, os seguintes elementos:

I – **adequação do caso concreto ao presente parecer referencial**, mediante declaração expressa do gestor responsável;

II – **comprovação de que o fornecimento de energia elétrica ocorre no Ambiente de Contratação Regulada – ACR**, com prestação do serviço pela concessionária distribuidora responsável pela área de concessão;

III – quando se tratar de **unidade consumidora do Grupo A**, justificativa administrativa expressa quanto à decisão de **permanecer no mercado regulado**, considerando as alternativas disponíveis no mercado livre;

IV – **comprovação da exclusividade da concessionária na área de concessão**, mediante documento idôneo, como declaração da distribuidora ou documentação regulatória pertinente;

V – **verificação de que as tarifas aplicáveis correspondem àquelas homologadas pela ANEEL**, mediante documento oficial ou declaração da concessionária;

VI – consulta à concessionária acerca da **existência de condições tarifárias mais vantajosas**, juntando-se aos autos o resultado da consulta realizada;

VII – elaboração dos documentos de planejamento da contratação, incluindo:

- Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- Estudos Técnicos Preliminares – ETP;
- análise de riscos;
- Termo de Referência;

VIII – **estimativa de consumo e de despesa**, preferencialmente fundamentada nas faturas de consumo de energia elétrica dos exercícios anteriores, com justificativa para eventuais variações previstas;

IX – **justificativa do preço**, consistente na verificação da aplicação das tarifas reguladas pela ANEEL;

X – **instrução do processo administrativo de contratação**, com a reunião organizada de todos os documentos necessários à contratação direta;

XI – **juntada aos autos dos instrumentos contratuais aplicáveis**, conforme o caso:

- Contrato de adesão de fornecimento de energia elétrica (Grupo B);
- Contrato de Uso do Sistema de Distribuição – CUSD;
- Contrato de Compra de Energia Regulada – CCER;

XII – **declaração de disponibilidade orçamentária** para suportar a despesa decorrente da contratação;

XIII – verificação da **compatibilidade da despesa com as leis orçamentárias**, observadas as orientações aplicáveis às despesas ordinárias e rotineiras;

XIV – **autorização para realização da despesa**, quando aplicável, nos termos do Decreto nº 10.193, de 2019;

XV – **previsão da contratação no Plano de Contratações Anual – PCA**, ou justificativa para sua ausência;

XVI – **verificação da regularidade da concessionária**, mediante consulta aos cadastros administrativos pertinentes;

XVII – análise da eventual existência de registro no **CADIN**, observando-se o disposto no art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, sem prejuízo da possibilidade de decisão administrativa motivada nas hipóteses excepcionais relacionadas à continuidade de serviços públicos essenciais;

XVIII – **autorização da autoridade competente para a contratação direta**, nos termos do art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

93. Quando a contratação ocorrer por meio de **contrato com prazo de vigência indeterminado**, nos termos do art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021, recomenda-se que a Administração, a cada exercício financeiro:

- atualize a estimativa de consumo da unidade consumidora;
- verifique a existência de disponibilidade orçamentária para suportar a despesa;
- confirme a regularidade da concessionária responsável pelo fornecimento do serviço.

94. Caso sejam identificadas cláusulas potencialmente abusivas ou incompatíveis com a regulamentação aplicável nos instrumentos contratuais padronizados, poderá a Administração:

- submeter a questão à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, para análise no âmbito da regulação setorial;
- encaminhar consulta à unidade jurídica competente, quando houver dúvida relevante quanto à legalidade da cláusula;
- adotar as medidas administrativas ou judiciais cabíveis para resguardar o interesse público.

95. Firmada a contratação, é obrigatória ainda a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, bem como no respectivo sítio oficial na Internet.

96. Ressalte-se que o presente parecer referencial **não se aplica às contratações realizadas no Ambiente de Contratação Livre – ACL**, hipótese em que deverá ser realizado procedimento licitatório para escolha do fornecedor e submetido o processo à análise jurídica individualizada.

97. Sempre que o caso concreto apresentar peculiaridades que o afastem das premissas aqui analisadas, ou quando houver dúvida quanto à aplicação do presente parecer referencial, recomenda-se o encaminhamento do processo à **unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, para manifestação jurídica específica.

98. Por fim, destaca-se que a utilização deste parecer referencial não é obrigatória, podendo o gestor, sempre que entender necessário, submeter o processo administrativo à análise jurídica individualizada.

99. É o parecer que submeto à consideração superior.

Brasília, 14 de março de 2026.

CARLOTA VARGAS BURANELLO

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo,

CAROLINA ZANCANER ZOCKUN

Coordenadora de Orientação e Uniformização em Contratação Pública

De acordo,

FLÁVIO GARCIA CABRAL

Coordenador-Geral de Contratação Pública

Aprovo o **Parecer Referencial CGCP/PGAD/PGFN nº 001/2026**.

LUCIANA LEAL BRAYNER

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa

(no exercício da delegação constante do art. 4º da Portaria PGFN/MF nº 180, de 13 de abril de 2023, e conforme art. 19, V, 'c', da Portaria PGAD/MF nº 2.852, de 24 de novembro de 2025)

[1] A figura da manifestação jurídica referencial foi instituída no âmbito da Advocacia Pública Federal pela Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, segundo a qual processos administrativos que tratem de matérias idênticas e recorrentes podem ser instruídos com manifestação jurídica referencial previamente elaborada, dispensando-se análise individualizada, desde que o gestor ateste expressamente a adequação do caso concreto às premissas do parecer.

[2] A estrutura institucional do setor elétrico brasileiro distingue dois ambientes de contratação: o **Ambiente de Contratação Regulada (ACR)** e o **Ambiente de Contratação Livre (ACL)**, nos termos da Lei nº 10.848, de 2004 e do Decreto nº 5.163, de 2004.

[3] A regulação tarifária do serviço de distribuição de energia elétrica compete à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, nos termos da Lei nº 9.427, de 1996, especialmente arts. 3º, 14 e 15.

[4][4] O serviço público de distribuição de energia elétrica é prestado mediante concessão ou permissão, em regime de exclusividade na área de concessão, nos termos dos arts. 175 da Constituição Federal, 4º e seguintes da Lei nº 9.074, de 1995, e da Lei nº 8.987, de 1995.

[5] A comercialização de energia elétrica no Ambiente de Contratação Livre envolve geradores, comercializadores e consumidores livres ou especiais, conforme previsto na Lei nº 10.848, de 2004 e na regulamentação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE.

[6] A classificação dos consumidores de energia elétrica por nível de tensão encontra-se prevista na **Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 2021**, que distingue consumidores do Grupo A (atendidos em média ou alta tensão) e consumidores do Grupo B (atendidos em baixa tensão).

[7] Vide art. 15, §§ 1º, 2º, 2º-A e 3º da Lei 9.074, de 1995, com o seguinte teor: “§ 1º Decorridos três anos da publicação

desta Lei, os consumidores referidos neste artigo poderão estender sua opção de compra a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do sistema interligado. § 2º Decorridos cinco anos da publicação desta Lei, os consumidores com carga igual ou superior a 3.000 kW, atendidos em tensão igual ou superior a 69 kV, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do mesmo sistema interligado. § 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. § 3º Após oito anos da publicação desta Lei, o poder concedente poderá diminuir os limites de carga e tensão estabelecidos neste e no art. 16”.

[8] Eis os termos do §1º do art. 1º, da Portaria Normativa nº 50/GM/MME: “§ 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] A relação entre consumidores e distribuidoras no âmbito do fornecimento de energia elétrica é disciplinada pela Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 2021, que estabelece as regras de prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica.

[10] Nos termos da Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 2021, especialmente arts. 123 a 126, o fornecimento de energia elétrica para unidades consumidoras do Grupo B ocorre mediante contrato de adesão padronizado pela distribuidora.

[11] O Contrato de Uso do Sistema de Distribuição – CUSD é disciplinado pela Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 2021, especialmente arts. 127 e 145 a 147, que regulam o acesso e a utilização das redes de distribuição pelos consumidores.

[12] Nos termos dos arts. 162 a 164 da Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 2021, o Contrato de Compra de Energia Regulada – CCER disciplina a compra de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada, devendo conter as cláusulas gerais previstas no art. 145 e, quando aplicável, as cláusulas adicionais do art. 132, além de outras consideradas essenciais pela regulamentação setorial. O instrumento trata, entre outros aspectos, do montante de energia elétrica contratado, das regras de medição e faturamento e das condições para alteração desse montante durante a vigência contratual.

[13] Nos termos do art. 89 da Lei nº 14.133, de 2021, os contratos celebrados pela Administração Pública regem-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. No caso do fornecimento de energia elétrica no Ambiente de Contratação Regulada, o instrumento contratual corresponde ao contrato de adesão de fornecimento de energia elétrica (Grupo B) ou aos contratos CUSD e CCER (Grupo A), previstos na regulamentação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, especialmente na Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 2021.

[14] A aplicação do Código de Defesa do Consumidor à Administração Pública quando atua como usuária de serviço público foi reconhecida pela Advocacia-Geral da União no Parecer nº 78/2011/DECOR/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, com fundamento no art. 2º da Lei nº 8.078, de 1990.

[15] A jurisprudência administrativa da Advocacia-Geral da União admite a incidência de multa moratória e atualização monetária em caso de atraso no pagamento pela Administração em contratos de prestação de serviços públicos. Nesse sentido, o Parecer GQ-170, aprovado pelo Presidente da República e vinculante para a Administração Federal (art. 40, §1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993), reconheceu a legalidade da cobrança de multa moratória em contratos de fornecimento de serviços públicos. No mesmo sentido, o Parecer nº 33/2012/DECOR/AGU admitiu a incidência de atualização monetária mesmo quando não prevista expressamente no contrato. Quanto à suspensão do serviço por inadimplemento, o Parecer nº 78/2011/DECOR/AGU reconhece sua possibilidade, ressalvada a hipótese de serviços públicos essenciais, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

[16] A Lei nº 9.427, de 1996, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, atribui à agência a competência para regular e fiscalizar a prestação do serviço público de energia elétrica (art. 3º). Em razão desse regime regulatório, os contratos de fornecimento de energia elétrica possuem conteúdo amplamente definido pela regulamentação setorial. Nessas hipóteses, a atuação da unidade jurídica limita-se à verificação de eventual incompatibilidade evidente com o ordenamento jurídico, não lhe cabendo aprovar ou rejeitar cláusulas padronizadas definidas pela concessionária ou pela regulamentação da ANEEL.

[17] Nos termos do art. 3º, V, da Lei nº 9.427, de 1996, compete à ANEEL dirimir divergências entre concessionárias e consumidores no âmbito da prestação do serviço público de energia elétrica, podendo a Administração Pública provocar a agência reguladora quando identificar inconsistências ou irregularidades em instrumentos contratuais regulados.

[18] O fornecimento de energia elétrica constitui serviço público essencial, prestado em regime de concessão, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e da Lei nº 8.987, de 1995. A essencialidade do serviço constitui elemento relevante para a interpretação das cláusulas contratuais e para a preservação da continuidade da prestação do serviço público.

[19] Eis os termos do dispositivo: “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”.

[20] Vide § 1º do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021: “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 comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica”.

[21] Vide a Orientação Normativa AGU nº 52/2014, com o seguinte teor: As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos i e ii do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000.

[22] Vide a Orientação Normativa AGU nº 9/2009, aplicável também no regime da Lei 14.133, de 2021, com o seguinte teor: 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.

[23] Vide Parecer nº 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, que reconhece a incidência do art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, admitindo, contudo, que o gestor público, em análise concreta e motivada, considere os princípios do interesse público e da continuidade do serviço público, bem como os arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, especialmente em situações que envolvam a manutenção da prestação de serviços essenciais.

[24] Vide, por exemplo, Parecer SEI nº 3987/2024, Parecer SEI nº 380/2025, Nota SEI nº 04/2025/COR/CGCP/PGAD/PGFN-MF, Parecer SEI nº 943/2025 e Parecer SEI nº 2886/2025, sobre a aplicação do art. 6º-A da Lei nº 10.522/2002, nos quais se reconhece que a vedação deve ser interpretada à luz dos princípios da continuidade do serviço público e da proporcionalidade administrativa.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Leal Brayner, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 02/04/2026, às 17:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Flávio Garcia Cabral, Coordenador(a)-Geral**, em 02/04/2026, às 18:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Zancaner Zockun, Coordenador(a)**, em 08/04/2026, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlota Vargas Buranello, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 10/04/2026, às 13:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **58894896** e o código CRC **719E0C85**.

