INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Superintendência Regional Sul
Coordenação de Gestão Orçamento, Finanças e Logística
Divisão de Logística, Licitações e Contratos
Serviço de Licitações

RELATÓRIO

Assunto: Contratação de serviços de fornecimento e distribuição de energia elétrica – CELESC DISTRIBUICAO S.A., CNPJ 08.336.783/0001-90 – Contratação direta por inexigibilidade de licitação.

DO OBJETO

Trata-se de manifestação técnica acerca da contratação da CELESC DISTRIBUICAO S.A. para a prestação dos serviços de distribuição e, quando aplicável, fornecimento de energia elétrica aos imóveis onde se encontram instaladas unidades do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, localizadas no Estado de Santa Catarina e uma unidade situada no Estado do Paraná , abrangidas pela área de atendimento da referida concessionária.

A contratação será realizada de forma direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observadas as particularidades regulatórias aplicáveis às unidades consumidoras enquadradas nos Grupos A e B, bem como as disposições da Resolução Normativa ANEEL nº 1.000/2021 e suas alterações posteriores.

DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O fornecimento de energia elétrica constitui serviço público essencial e indispensável ao funcionamento das unidades do INSS, possibilitando a operação dos sistemas informatizados, equipamentos, iluminação, climatização, telecomunicações, sistemas de segurança e demais estruturas necessárias à execução das atividades administrativas e ao atendimento ao público.

Os serviços caracterizam-se como atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares às competências legais do INSS, não integrando diretamente suas atividades finalísticas, mas constituindo condição indispensável à sua execução.

A descontinuidade do fornecimento de energia elétrica comprometeria diretamente a prestação dos serviços públicos de competência desta Autarquia, razão pela qual se mostra imprescindível assegurar a regularidade da contratação e a continuidade do serviço.

A necessidade de nova contratação decorre, ainda, do regime de transição estabelecido pela Portaria SEGES/MGI nº 1.769, de 25 de abril de 2023, posteriormente alterada pela Portaria SEGES/MGI nº 9.598, de 17 de dezembro de 2024, que fixou 31 de dezembro de 2026 como prazo final para extinção dos contratos de fornecimento de energia elétrica celebrados por prazo indeterminado sob o regime jurídico anterior e sua substituição por contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021.

DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A Constituição Federal estabelece, no art. 37, inciso XXI, a licitação como regra para as contratações realizadas pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses especificadas em lei.

A Lei nº 14.133/2021, ao regulamentar a matéria, admite a contratação direta quando caracterizada uma

das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade.

Nos termos do art. 74 da referida Lei:

> ***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.*

No caso em análise, a CELESC DISTRIBUICAO S.A. é a concessionária responsável pela prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica nas localidades abrangidas pela contratação, conforme documentação comprobatória constante do processo, inclusive os documentos SEI nº 25693852, 25694080 e 25694279. A distribuição de energia elétrica está vinculada à concessionária responsável pela respectiva área de concessão, não havendo possibilidade de escolha de outra distribuidora para utilização daquela rede. Consequentemente, quanto ao serviço de distribuição, resta configurada a inviabilidade de competição.

DAS UNIDADES DO GRUPO B

Para as unidades consumidoras enquadradas no **Grupo B**, a energia elétrica é adquirida da distribuidora local, segundo as tarifas homologadas pela ANEEL e as condições estabelecidas na regulamentação setorial. Nessas unidades, inexiste possibilidade de escolha de outro fornecedor de energia no mercado livre, razão pela qual resta caracterizada a inviabilidade de competição e, consequentemente, a possibilidade de contratação direta da CELESC DISTRIBUICAO S.A., com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. A contratação deverá ser formalizada mediante o instrumento aplicável ao Grupo B e adequado às disposições da Lei nº 14.133/2021 e da Resolução Normativa ANEEL nº 1.000/2021.

DAS UNIDADES DO GRUPO A E DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO NO AMBIENTE LIVRE

Situação distinta ocorre em relação às unidades enquadradas no **Grupo A**. A legislação e a regulamentação do setor elétrico permitem que consumidores desse grupo optem pela aquisição de energia elétrica no Ambiente de Contratação Livre – ACL. Assim, embora o uso do sistema de distribuição permaneça necessariamente vinculado à CELESC DISTRIBUICAO S.A., mediante celebração do Contrato de Uso do Sistema de Distribuição – CUSD, a energia elétrica propriamente dita poderia, em tese, ser adquirida de agente comercializador ou gerador habilitado no mercado livre. No Ambiente de Contratação Regulada – ACR, a distribuidora local permanece responsável pelo fornecimento da energia e pela utilização da infraestrutura de distribuição, mediante os instrumentos regulatórios pertinentes, entre os quais o CUSD e o Contrato de Compra de Energia Regulada – CCER, quando aplicável. Diante dessa possibilidade de escolha para o Grupo A, a opção pela permanência no ACR demanda demonstração de que essa solução se mostra mais adequada à Administração do que a migração ao ACL.

DA ANÁLISE ENTRE O AMBIENTE DE CONTRATAÇÃO REGULADA – ACR E O AMBIENTE DE CONTRATAÇÃO LIVRE – ACL

Com a finalidade de avaliar a viabilidade da migração ao mercado livre, foi instaurado o Processo nº 35014.428810/2024-38, no âmbito do qual foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar nº 20/2026. O estudo analisou as alternativas existentes sob os aspectos técnicos, econômicos, regulatórios, operacionais e de gestão, concluindo que tanto o ACR quanto o ACL são juridicamente possíveis e tecnicamente exequíveis, devendo a escolha decorrer da vantajosidade global, e não exclusivamente de eventual diferença no preço da energia. Após a análise dos dados disponíveis, contudo, o ETP concluiu que, nas condições atualmente verificadas, a migração para o Ambiente de Contratação Livre não se mostra adequada nem vantajosa para a Administração. Entre os principais fundamentos encontram-se os seguintes.

Da ausência de vantagem econômica

A expectativa inicial de redução de custos com a migração ao ACL não se confirmou. Na mesma data-base e após os ajustes necessários para permitir a comparação entre as alternativas, a pesquisa realizada indicou que o preço médio apurado no mercado livre se encontrava aproximadamente 6% superior ao preço então praticado no Ambiente de Contratação Regulada. Além disso, considerando o custo da energia e os investimentos necessários à adequação das instalações, o ETP concluiu que não se sustentava a premissa de economicidade que justificaria a migração.

Dos custos de adequação e do prazo de retorno

A migração de unidades para o ACL pode demandar adequações nas instalações e no Sistema de Medição para Faturamento – SMF. O teste de amortização realizado no ETP concluiu que, nas unidades em que foi identificada alguma economia potencial, o prazo de retorno do investimento seria superior a 13 anos, excedendo substancialmente o horizonte contratual considerado de 60 meses. O estudo registra, ainda, que esse resultado se tornaria menos favorável caso fossem considerados outros custos, como representação varejista, despesas relacionadas à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE e o custo administrativo decorrente da gestão de duas faturas por unidade consumidora.

Dos riscos inerentes ao mercado livre

O ETP identificou riscos adicionais decorrentes da migração ao ACL, especialmente relacionados à situação econômico-financeira dos agentes comercializadores. Foram considerados, entre outros aspectos, os riscos decorrentes da recuperação judicial ou desligamento de comercializadoras da CCEE, bem como a concentração do risco de contraparte nas unidades que necessitam de representação por agente varejista. Também foi considerada a limitada reversibilidade da decisão, tendo em vista que eventual retorno ao Ambiente de Contratação Regulada está sujeito aos procedimentos e prazos previstos na regulamentação setorial, além das alterações regulatórias atualmente em curso.

Da complexidade operacional

No modelo atualmente utilizado no ACR, a unidade recebe uma única fatura da distribuidora, contemplando os componentes pertinentes ao fornecimento e à utilização da rede. No ACL, por sua vez, passam a existir relações contratuais distintas, com faturamento da energia pelo fornecedor/comercializador e faturamento do uso do sistema pela distribuidora local. A migração demandaria, ainda, novas rotinas administrativas e técnicas relacionadas à CCEE, controle de lastro, sazonalização, fiscalização especializada e acompanhamento permanente do ambiente regulatório. O ETP considerou que tais atribuições representam aumento permanente de complexidade de gestão e devem integrar a análise da vantajosidade da solução.

DA SOLUÇÃO ADOTADA

Diante dos resultados obtidos no Estudo Técnico Preliminar nº 20/2026, a solução considerada mais adequada para o momento é a permanência das unidades consumidoras no Ambiente de Contratação Regulada – ACR. A decisão não decorre, portanto, de mera ausência de estudos sobre o mercado livre, mas de avaliação técnica e econômica efetivamente realizada, que não demonstrou vantagem global na migração ao ACL. O ETP propõe expressamente a permanência no ACR e a reformalização das contratações junto às distribuidoras locais por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, destacando também que essa solução é compatível com o prazo de 31 de dezembro de 2026 estabelecido para regularização das contratações de energia elétrica. No Ambiente de Contratação Regulada, a CELESC DISTRIBUICAO S.A. é a única concessionária habilitada a fornecer energia elétrica, dentro de sua área de concessão, às unidades abrangidas pela presente contratação, circunstância que caracteriza a inviabilidade de competição.

DOS BENEFÍCIOS DA SOLUÇÃO ADOTADA

A permanência no Ambiente de Contratação Regulada proporciona, no cenário analisado, benefícios que ultrapassam a mera comparação entre preços unitários. Entre eles destacam-se:

- regularização das contratações em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e atendimento ao prazo estabelecido pela Portaria SEGES/MGI nº 1.769/2023;

- preservação de recursos, pela não realização imediata de investimentos em adequações cujo prazo de amortização ultrapassaria o horizonte contratual;
- redução da exposição ao risco de contraparte associado ao comercializador varejista;
- manutenção da estabilidade operacional e maior previsibilidade da gestão;
- manutenção de rotinas administrativas e de faturamento já consolidadas;
- redução da complexidade contratual e operacional;
- preservação da possibilidade de futura migração ao ACL, caso o ambiente regulatório e econômico passe a demonstrar vantagem efetiva à Administração.

O ETP identifica, ainda, que parte das economias inicialmente buscadas com a migração pode ser obtida por medidas de racionalização independentes da alteração do ambiente de contratação, tais como revisão do enquadramento tarifário, adequação da demanda contratada à demanda efetivamente registrada, análise do fator de potência e da energia reativa excedente e adoção de ações de eficiência energética.

DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

No Ambiente de Contratação Regulada, os preços aplicáveis ao fornecimento de energia elétrica não decorrem de livre definição ou negociação pela concessionária, mas das tarifas homologadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Dessa forma, para atendimento à justificativa de preço prevista na Lei nº 14.133/2021, foram juntados aos autos a Resolução Homologatória Nº 3.602 de 18/08/2026 - Tarifas (27142468) vigente da ANEEL aplicáveis à CELESC DISTRIBUICAO S.A. e às respectivas classes e modalidades tarifárias das unidades consumidoras.

DA REAVALIAÇÃO FUTURA DO AMBIENTE DE CONTRATAÇÃO LIVRE

A opção atual pelo ACR não impede futura reavaliação da matéria. O Estudo Técnico Preliminar nº 20/2026 propõe expressamente que a possibilidade de migração ao ACL seja novamente examinada no exercício de 2027, condicionada, entre outros aspectos, à evolução da regulamentação da ANEEL, à conclusão do diagnóstico tarifário e à consolidação do inventário das unidades consumidoras, com reapuração dos preços de mercado. Caso, em oportunidade futura, seja demonstrada a vantajosidade técnica e econômica da migração das unidades do Grupo A ao ACL e seja concluído com êxito o correspondente procedimento competitivo, deverão ser adotadas as providências necessárias à adequação ou extinção dos instrumentos relativos à aquisição de energia no ACR. Nessa hipótese, entretanto, permanecerá necessária a relação contratual com a CELESC DISTRIBUICAO S.A. relativa ao uso do sistema de distribuição, mediante CUSD, uma vez que a migração ao mercado livre não altera a distribuidora responsável pela rede física.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando:

a) o caráter essencial, contínuo e indispensável do fornecimento de energia elétrica para o funcionamento das unidades do INSS;

b) a necessidade de adequação das atuais contratações ao regime da Lei nº 14.133/2021, em observância ao prazo de 31 de dezembro de 2026;

c) a condição da CELESC DISTRIBUICAO S.A. como concessionária responsável pelas áreas de concessão abrangidas pela presente contratação;

d) a consequente inviabilidade de competição para a prestação do serviço de distribuição e, no Ambiente de Contratação Regulada, para o fornecimento da energia elétrica;

e) a conclusão do Estudo Técnico Preliminar nº 20/2026 no sentido de que, no cenário atual, a migração para o Ambiente de Contratação Livre não se mostra adequada nem economicamente vantajosa;

f) o fato de a pesquisa realizada ter identificado preço médio no ACL superior ao verificado no ACR, bem como custos de implantação cujo prazo de amortização supera o horizonte contratual;

g) os riscos operacionais, regulatórios, financeiros e de contraparte associados, no momento, à migração ao mercado livre; e

h) a necessidade de assegurar a continuidade da prestação do serviço público sem interrupções,

Entende-se tecnicamente justificada e juridicamente viável a contratação direta da **CELESC DISTRIBUIÇÃO S.A.**, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, para a prestação dos serviços de distribuição e fornecimento de energia elétrica aos imóveis onde se encontram instaladas unidades do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), abrangidos pela área de atendimento da referida concessionária e a decisão administrativa fundamentada pela permanência das unidades consumidoras do Grupo A no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), com base nos estudos constantes dos autos.

A contratação direta deverá ser instruída na forma do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, contemplando os documentos de planejamento, demonstração da exclusividade da concessionária, justificativa de preço com base nas tarifas homologadas pela ANEEL, comprovação da regularidade da contratada, disponibilidade orçamentária, autorização da autoridade competente e demais elementos legalmente exigidos.

Recomenda-se, paralelamente, a continuidade das medidas de racionalização energética previstas no ETP, especialmente a revisão do enquadramento tarifário, da demanda contratada, do fator de potência e dos padrões de consumo das unidades consumidoras.

Por fim, deverá ser promovida a reavaliação da viabilidade de migração das unidades do Grupo A ao Ambiente de Contratação Livre no exercício de 2027, à luz das condições regulatórias e econômicas então vigentes.

EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

PORTARIA COFL/SRSUL/INSS Nº 67, DE 27 de maio de 2026

Documento assinado eletronicamente por **JULIANA DA SILVA**, **Técnico do Seguro Social**, em 22/09/2026, às 11:50, 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 **ANA CANDIDA GONZALEZ PLACIDI ROBERTI**, **Analista do Seguro Social**, em 22/09/2026, às 13:43, 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://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **27072324** e o código CRC **1936BBA0**.