

**PARECER. CONTRATAÇÃO DIRETA. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. FORNECEDOR EXCLUSIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74, I, DA LEI N. 14.133/2021.**

1. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos encerra a polêmica, havida sob a égide da Lei n. 8.666/93, quanto ao fundamento legal para contratação de fornecimento de energia elétrica quando existente um único prestador. Não tendo sido reproduzido o teor do art. 24, XXII, da Lei n. 8.666/93, que autorizava a dispensa de licitação *"na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado*, em Estância Velha ao menos, a contratação direta do fornecimento de energia elétrica pode dar-se apenas com fundamento na inexigibilidade de licitação do art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021. Isso, naturalmente, somente enquanto perdurar a situação de mercado na qual uma única empresa oferece o serviço desejado no território do Distrito Federal.
2. De acordo com o art. 74, §1º, da Lei n. 14.133/2021, para fins de comprovação da condição de fornecedor exclusivo, *"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"*.
3. O processo de contratação direta de fornecimento de energia elétrica deverá ser instruído com os documentos arrolados no art. 72 da Lei n. 14.133/2021, com as observações constantes deste opinativo.
4. O contrato de fornecimento de energia elétrica poderá ter prazo indeterminado, devendo, entretanto, ser comprovada, *"a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação"* (art. 109 da Lei n. 14.133/2021). A não fixação de prazo deve ser precedida de despacho da autoridade competente justificando a opção à luz do interesse público. Eventualmente verificada a superveniência de concorrência para o fornecimento de energia elétrica, competirá à Administração imediatamente iniciar os procedimentos voltados à licitação do serviço, rescindindo o contrato tão logo haja vencedor em condições de assumir a prestação.
5. Tendo em vista a peculiaridade da contratação de fornecimento de energia elétrica, na qual a Administração Pública aparece como simples usuária de um serviço público com preço fortemente regulado pelo Estado, tem-se por viável o reajustamento mesmo não transcorrido o prazo de 1 ano do art. 25, §8º, I, da Lei n. 14.133/2021.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO

### 1.1. Fundamento normativo para a contratação direta de fornecimento de energia: art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021 (fornecedor exclusivo)

A CF-88, com o fito de promover princípios administrativos caros como os da igualdade, impessoalidade, publicidade e moralidade, previu a licitação como regra para contratação, pelo Poder Público, das suas obras, serviços, compras e alienações; regra que seria excepcionada apenas nos estritos casos previstos em lei. Nesse sentido, o seu art. 37, inc. XXI, *in verbis*:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Tanto na Lei n. 8.666/93, quanto na sua sucessora, Lei n. 14.133/2021, dentre os casos excepcionados pela legislação estão, de um lado, aqueles nos quais a própria competição revela-se impossível, situação denominada de “*inexigibilidade*”, e de outro lado, aqueles nos quais, embora teoricamente viável, a competição de algum modo pode conduzir a um resultado não satisfatório ao interesse público, legitimando-se, pois, o afastamento da competição, situação que a lei chamou de “*dispensa*”.

Relativamente à contratação de fornecimento de energia de elétrica, sob a égide da Lei n. 8.666/93 instaurou-se polêmica porque seu art. 24, XXII, autorizava a dispensa de licitação “*na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado*”, muito embora, na prática, na maior parte das vezes, a disputa (e, portanto, a realização de licitação) era impossível, ante a existência de um único fornecedor na respectiva região apto a prestar o serviço desejado; situação, portanto, típica de inexigibilidade de licitação, consoante o art. 25, I, da Lei n. 8.666/93.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos encerra a polêmica, eis que não reproduz, entre os incisos do seu art. 75, a hipótese de dispensa outrora autorizada pelo art. 24, XXII, da Lei n. 8.666/93. Significa isso que, em Estância Velha, ao menos, a contratação direta do fornecimento de energia elétrica pode dar-se, apenas, com fundamento em inexigibilidade de licitação (art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021), e isto, naturalmente, somente enquanto perdurar a

situação de mercado na qual uma única empresa oferece o serviço desejado no território do Município. A propósito, de acordo com o art. 74, §1º, da Lei n. 14.133/2021, para fins de comprovação da condição de fornecedor exclusivo, "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".

Assim, em cada contratação futura de fornecimento de energia elétrica sob a batuta da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, deverão os órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Município certificarem-se da permanência da situação de exclusividade, juntando, nos autos respectivos, documentação idônea comprobatória dessa condição.

## **1.2. Instrução processual básica para cada contratação de fornecimento de energia elétrica por inexigibilidade de licitação e alguns aspectos contratuais**

A Lei n. 14.133/2021 traça o roteiro processual básico a ser observado em casos de contratação direta:

*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

*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.*

*Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.*

Relativamente ao inciso I, se de um lado tem-se por indispensáveis a juntada de "documento de formalização de demanda" (por formalizar a existência de uma necessidade administrativa) e de "termo de referência" (por materializar o planejamento administrativo da

contratação), por outro lado, poderá o órgão contratante, mediante despacho fundamentado, dispensar a elaboração de estudo técnico preliminar e de análise de riscos, se os avaliar desnecessários, por exemplo, ante a inexistência de mais de uma solução para o atendimento da demanda administrativa e a ausência de complexidade do objeto.

Relativamente ao inciso II, conforme consta de seu texto, a estimativa da despesa deverá ser compatível "*com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto*". Entende-se que esse requisito, no presente caso, confunde-se, de certo modo, com o do inciso VII (justificativa de preço), não havendo necessidade, portanto, de produção de documentos redundantes. Dito de outro modo: o documento que apresentar e explicar a estimativa da despesa, estando esta necessariamente calcada em preço compatível com os valores praticados no mercado, também justifica o preço da contratação direta. Entende-se, ainda, que se se tratar de preço "*tabelado*" e sem margem de negociação, para a estimativa da despesa/justificativa do preço bastará a comprovação dos valores praticados segundo a tabela vigente. Eventualmente havendo margem de negociação, deverão ser consignados, nos autos respectivos, as tratativas empreendidas e os resultados alcançados.

Relativamente ao inciso III, a exigência de parecer jurídico é atendida mediante a utilização deste Parecer

Relativamente ao inciso IV, cujo texto aparenta não apresentar dificuldade interpretativa, pois de muito conhecida a necessidade de demonstração da existência de recursos orçamentários para custear uma despesa antes de sua contratação, lembra-se, apenas, de exigência afim (embora não coincidente), trazida pelo art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

*- § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*

*I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*

*II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes*

*orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*

- § 2º *A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*
- § 3º *Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*
- § 4º *As normas do caput constituem condição prévia para:*
  - I - *empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;*
  - II - *desapropriação de imóveis urbanos a que se ~~refere o § 3º do art. 182 da Constituição.~~*

Se, eventualmente, a contratação não configurar "*criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa*", como na hipótese de apenas repetir contratação anterior, inclusive em termos quantitativos, a fazer dispensável a juntada da documentação requerida pelo art. 16 da LRF, essa condição deverá ser expressamente afirmada pelo ordenador de despesa. Cita-se, a esse respeito, a Orientação Normativa n. 52/2014, da d. AGU, segundo a qual "*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*".

Relativamente ao inciso V, que fala em comprovação dos "*requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária*", inicialmente deve ser seguida a disciplina da Lei n. 14.133/2021, que exige a apresentação de documentação comprobatória de habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, na forma do seu art. 62 e seguintes. Entretanto, tendo em vista o objeto da contratação e a condição do fornecedor, há nuances a serem apontadas.

Havendo uma única empresa capaz de prestar o objeto (ausência de alternativa para o Poder Público), a qual, ademais, é concessionária de serviço público (a pressupor sua capacidade técnica e econômica, aferidas aquando da própria concessão), e tratando-se, o fornecimento de energia elétrica, de serviço essencial, sem o qual há paralisação da atividade administrativa, tem-se por desnecessária a juntada de documentação da qualificação técnica e econômica. Com efeito, *tendo em vista as mencionadas peculiaridades da contratação*, a exigência de aludida documentação corresponderia a formalidade meramente burocrática.

No que diz respeito à regularidade fiscal, social e trabalhista, entende-se permanecerem válidas as determinações da Decisão TCDF n. 3.064/2004<sup>3</sup>:

*O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, em parte, e o parecer do Ministério Público, decidiu:*

- I - tomar conhecimento:
  - a) da consulta formulada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal por meio do Ofício nº 021/04-GMD;
  - b) da Informação nº 028/04;
- II - informar ao Órgão consulente que é possível a contratação e o pagamento a pessoas jurídicas em débito para com o INSS, o FGTS e a Fazenda Distrital, desde que os atos respectivos sejam previamente justificados e autorizados pela mais alta autoridade do órgão ou entidade, e desde que presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos:
  - a) a entidade que se pretende contratar deve ser detentora de monopólio na prestação de serviços públicos;
  - b) tais serviços devem ter caráter essencial, imprescindíveis à condução normal das atividades do órgão ou entidade interessados, sempre com vista ao atendimento do interesse público;
  - c) a contratação deve ser o único meio para solucionar o problema, de forma que o administrador, ao fundamentar sua decisão, deve demonstrar de forma inequívoca que não dispunha de outra opção;
- III - alertar a jurisdicionada para que, diante dessa hipótese, a Administração deve exigir da contratada a regularização de sua situação fiscal, informando do fato, inclusive, ao INSS, ao FGTS e ao órgão competente da Fazenda Distrital;

Embora a decisão não se reporte expressamente à falta de regularidade junto à Receita Federal e à Justiça do Trabalho, entende-se ser ela também aplicável a casos que tais, por se tratarem de situações bastante similares. Em resumo, pois, na hipótese de alguma pendência quanto à regularidade fiscal, social ou trabalhista da contratada, deve haver a demonstração do preenchimento de todos os requisitos mencionados na Decisão TCDF n. 3.046/2004.

Relativamente ao inciso VI, entende-se que a "*razão da escolha do contratado*" confunde-se, na espécie, com a própria demonstração da situação de inviabilidade de competição (fornecedor exclusivo). Do inciso VII (justificativa do preço) já se falou acima. E, quanto "*à autorização da autoridade competente*" (inciso VIII), de ser notado não ter, a nova lei, repetido a exigência de ratificação da contratação direta pela "*autoridade superior*", o que constava do art. 26, *caput*, da Lei n. 8.666/93.

Quanto ao prazo de vigência do respectivo contrato, poderá ser estabelecido prazo indeterminado, devendo, entretanto, ser comprovada, "*a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação*", conforme autorizado expressamente pelo art. 109 da Lei n. 14.133/2021 ("*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*").

Trata-se, como se nota, de mais uma medida de desburocratização do novo diploma, economizando tempo, dinheiro e recursos humanos da Administração ao

evitar tanto prorrogações contratuais anuais e sucessivas quanto a instauração de novos processos de contratação de tempos em tempos quando isso não tiver utilidade prática. Todavia, considerando ter a lei estabelecido uma *faculdade* ao gestor público ("poderá estabelecer"), entende-se caber à autoridade competente lançar despacho justificando a opção à luz do interesse público<sup>5</sup>.

Na hipótese de assinatura de contrato com prazo de vigência indeterminado, competirá à Administração "*examinar, periodicamente, os preços praticados no mercado pelo serviço contratado e se remanesce a condição de exclusividade da prestação do respectivo serviço*". Eventualmente verificada a superveniência de concorrência para o fornecimento de energia elétrica, competirá à Administração imediatamente iniciar os procedimentos voltados à licitação do serviço, rescindindo o contrato tão logo haja vencedor em condições de assumir a prestação. Por isso, convém averiguar a possibilidade de ser inserido no respectivo contrato de adesão a previsão de rescisão do contrato a qualquer tempo, condicionada, apenas, à comunicação prévia por parte do Poder Público.

Quanto às demais cláusulas dos futuros instrumentos contratuais, tem-se que a contratação de fornecimento de energia elétrica é formalizada mediante verdadeiros *contratos de adesão*, seja pela condição de fornecedor exclusivo da contratada, seja por sua condição de concessionária de serviço público, não havendo, portanto, como o Município impor cláusulas, limitando-se a aderir a um modelo pré-existente. Registra-se que o TCU (Acórdão n. 537/1999-Plenário), a AGU (Parecer n. 05/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU) reconhecem a natureza adesiva dos contratos de fornecimento de energia elétrica celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública, nos quais, inclusive, a Administração Pública aparece predominantemente como simples usuária dos serviços públicos, embora nunca despida totalmente do regime de Direito Administrativo.

Entretanto, acaso surja, no momento da assinatura dos respectivos contratos de adesão ou mesmo durante a execução contratual, dúvida quanto a alguma cláusula específica, poderá sempre a administração municipal consultar a Assessoria Jurídica. No ponto, cumpre salientar desde logo que cláusulas de contrato de adesão abusivas são nulas de pleno direito (art. 51 do Código de Defesa do Consumidor - CDC), daí porque podem ter sua legalidade questionada a qualquer tempo, é dizer, mesmo durante a execução contratual, valendo ainda sublinhar que, diante do conceito legal de consumidor fixado no art. 2º do CDC, tem-se por aplicável o CDC em favor da Administração quando na posição de mera usuária de serviço público, conforme precedente do STJ.

Ainda tendo em vista a peculiaridade da contratação de fornecimento de energia elétrica, na qual a Administração Pública aparece predominantemente como simples usuária de um serviço público com preço fortemente regulado pelo Estado, tem-se por juridicamente viável o reajustamento mesmo não transcorrido o prazo de 1 ano do art. 25, §8º, I, da Lei n. 14.133/2021. Com efeito, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos repete a *regra da anualidade* dos reajustes prevista na Lei n. 10.192/2001 ("*Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências*")<sup>7</sup>, a qual já se entendia não ser aplicável aos reajustes de tarifas de serviços públicos, conforme se colhe da ementa do Parecer n. 05/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU,

na parte destacada:

REAJUSTE DE CONTRATOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS QUANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É A TOMADORA. CONTRATOS CATIVOS DE LONGA DURAÇÃO. REGRA DA ANUALIDADE PREVISTA NO PLANO REAL. TARIFAS. RESSALVA EXPRESA NO ARTIGO 70 DA LEI 9.069, DE 1995.

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 da Lei n. 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 estandardizada.*

IV. *O foco do Plano Real são os preços ajustados livremente, tendo havido restrição da liberdade das partes de alterar a periodicidade dos reajustes contratuais, não sendo possível reajustar o contrato uma ou mais vezes dentro de um mesmo ano, e sim em determinados momentos, desde que obedecida a periodicidade mínima de um ano.*

V. *Situação diversa ocorre quando se trata de valores de tarifas de serviços públicos, que, a despeito de ter natureza contratual, sofre forte regulação estatal, tendo em vista o que dispõe o art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição da República e o art. 9º da Lei 8.897, de 1995, que tratam da política tarifária das concessões de serviços públicos.*

VI. *A legislação do Plano Real ressalvou a possibilidade de alterações de tarifas de serviços públicos em período inferior a um ano, conforme consta do art. 70 da Lei 9.069, de 1995, que permite alterar as tarifas dos serviços públicos por ato do poder executivo.*

Lembra-se, ainda, da necessidade de divulgação do contrato e seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), condição de eficácia desses instrumentos, conforme art. 94 da Lei n. 14.133/2021:

*Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos.*



*deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:*

*[...]*

*I - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.*

Por fim, lembra-se do teor do Decreto Municipal 39/2023, sobre a publicação das súmulas dos contratos e dos aditivos pertinentes a obras, compras, serviços, alienações e locações celebrados pelos órgãos ou pelas entidades da Administração Pública com informações referentes ao valor, ao objeto, à finalidade, à duração e ao prazo de vigência do contrato, bem como o nome ou a razão social do fornecedor do produto, da obra ou do serviço.

### **CONCLUSÕES**

**Em conclusão, é possível a contratação da concessionária de energia elétrica que atende a região, por INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, ARTIGO 74, I, DA LEI N. 14.133/2021, devendo a Secretaria requerente dar início a demanda com o Termo de Referência e demais documentação necessária, especialmente a comprovação do fornecedor único por parte da concessionária RGE .**

São essas, em suma, as orientações e recomendações propostas à Administração Pública de Estância Velha, referentemente à contratação de **fornecimento de energia elétrica, enquanto subsistir a condição de fornecedor exclusivo no território do Município.**

À elevada consideração superior.

Estância Velha, 17 de setembro de 2025.

**Robinson de A. Brum Dias, OAB RS 24.943**