



## PARECER JURÍDICO

**Processo Administrativo n.º 15040202/2024**

**Espécie:** Inexigibilidade n.º 8/2024-0016- Lei n.º 14.133/21

**Interessado:** Secretaria Municipal de Governo – SEGOV

**Assunto:** Contratação por preço estimado da Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN, referente a prestação de serviços de fornecimento de água e esgotos, para os prédios e instalações públicas, pertencentes, locadas e/ou cedidas da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros – RN.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. ARTIGO 74, I, DA LEI Nº 14.133/2021. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021

Esta Assessoria Jurídica examinará o cumprimento das etapas obrigatórias e as respectivas documentações relativo ao procedimento em comento, a fim de atestar a legitimidade do procedimento ante a intenção de autorizar e ratificar a inexigibilidade n.º 8/2024-0016– PMPDF.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação exarada da Comissão Permanente de Licitação do Pau dos Ferros - RN, conforme requerimento do Secretário Municipal de Governo - SEGOV, acerca da possibilidade legal da realização do presente procedimento para realização Contratação da pessoa jurídica Contratação por preço estimado da Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN, referente a prestação de serviços de fornecimento de água e esgotos, para os prédios e instalações públicas, pertencentes, locadas e/ou cedidas da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros – RN., tendo como foco os parâmetros da Lei n.º 14.133/21 (nova lei de licitações e contratos), de acordo com os documentos que integram o processo administrativo 15040202-2024, o qual requer o processamento de inexigibilidade com fundamentos na Nova Lei de Licitações (Lei n.º 14.133/2021).



Importante salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Os autos, depois de percorrerem os caminhos necessários, vieram a esta Assessoria Jurídica, para atender ao disposto da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

É o que brevíssimo relatório.

## II – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

---

Cumprir registrar preliminarmente que, a análise aqui empreendida circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

## III – DA FUNDAMENTAÇÃO

---

### III.1 – DA CONTRATAÇÃO

Foi-nos solicitada à análise da presente inexigibilidade de licitação que tem por objeto a Contratação da pessoa jurídica por preço estimado da **Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN**, referente a prestação de serviços de fornecimento de água e esgotos, para os prédios e instalações públicas, pertencentes, locadas e/ou cedidas da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros – RN. , tendo como foco os parâmetros da Lei nº 14.133/21 (nova lei de licitações e contratos), de acordo com os documentos que integram o processo administrativo 15040201-2024, o qual requer o processamento de inexigibilidade com fundamentos na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), com fulcro no artigo 74, I da Lei nº 14.133/21 e no artigo 37, inciso XXI da Carta Magna, na qual permite a Administração Pública, depois de cumprida com todas as formalidades legais pertinentes ao processo Licitatório, proceder aos moldes de inexigibilidade de licitação ao processo licitatório desde que preencha com os requisitos e exigências legais.



Deverá constar no referido processo todas as certidões que a Lei nº 14.133/21 exige para o caso de inexigibilidade, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade de contratação, e, também o preço referência estabelecido no Plano de Trabalho.

Atendendo à solicitação, passaremos a analisar, sob o prisma jurídico/formal a justificativa da Inexigibilidade de licitação, documentação apresentada, da possibilidade de despesa, os quais sopesaremos uma a uma.

### **III.1.1 - Da contratação preconizada na Lei Federal 14.133/2021**

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal, o processo licitatório segundo o art. 11 da Lei 14.133/2021, tem como finalidade:

**Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:**

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
  - II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
  - III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
  - IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.
- Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Mesmo sendo obrigatório, a lei prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.



É importante esclarecer que, há situações em que a Administração recebe da Lei o comando para contratação direta; há outras em que a Administração recebe da lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse social e sua urgência, desde que obedecidas as normas legais; há hipóteses em que a Administração defronta-se com a inviabilidade fática para licitar, anuindo à lei em que é inexigível fazê-lo; e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da Lei.

A Carta Magna prevê no âmbito da Administração Pública, além de obediência a princípios constitucionais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em seu artigo 37, inciso XXI, contratação por intermédio de licitação pública.

Conforme a leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa e julgamento objetivo.

Particularmente a acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

Nos dizeres de Lucas Rocha Furtado:

Sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se esta a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado.

Diferentemente da dispensa de licitação, onde 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 a observar. O que vale é a



impossibilidade de obter propostas equivalentes, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e 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.*

A situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor (ou executante) e justificativa do preço, tudo conforme parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021

Nesse prisma, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (artigo 72, III, da Lei n.º 14.133, de 2021) e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

*a) **a inviabilidade de competição**, deve a Administração demonstrar as reais necessidades e a essencialidade que justifiquem a especificidade do objeto, o qual deve apresentar características especiais e ímpares, ou seja, só haver uma solução que atenda à necessidade da Administração;*

*b) **a existência de apenas um único fornecedor com capacidade e qualificações para ser contratado.***

A seguir, passaremos à análise quanto ao cumprimento dos requisitos acima indicados.



### **Inviabilidade de competição e exclusividade no fornecimento**

Em relação à inviabilidade de competição, deve a Administração instruir o processo com comprovação acerca da exclusividade do fornecimento de energia elétrica pela empresa Concessionária que será contratada, o que pode ser feito pelas seguintes formas:

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

Tal requisito se confunde com o próprio motivo da contratação direta (exclusividade na prestação do serviço público) e se encontra demonstrado no processo.

Vale ressaltar que a análise quanto ao mérito das avaliações 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.

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante ou na hipótese de inviabilidade de competição que reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública, quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a competição será inviável porque não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.

Todavia, a escolha deverá recair sobre profissional ou empresa com habilitação específica, dotada de estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica ou outros do gênero que ateste notória especialização, bem como o serviço seja de natureza singular, ou seja, próprias do executor e com grau de confiabilidade do profissional ou empresa.

Ademais, os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a



finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

Os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, vejamos:

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.

Nos autos deste caderno processual, verifica-se a existência, inicialmente Documento de Formalização da Demanda da Secretária de Governo, solicitando a autorização da autoridade superior a realização da despesa, apresentando sua justificativa para tal contratação, documento de formalização da demanda, termos de referência, declaração de possibilidade e adequação orçamentária, autorização da autoridade superior, justificativa do preço, e pôr fim a razão da escolha da empresa contratada.

Portanto, preenchendo todos os requisitos legais para sua formalização.

#### **DA MINUTA DE CONTRATO DE ADESÃO**

Foi apresentada minuta de contrato fornecida pela empresa concessionária, padronizada, destinada a todos os consumidores de uma determinada categoria. É



efetivamente um contrato de adesão, assim definido pelo artigo 54 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Porém, nesses casos, a Administração não tem prerrogativas e não pode alterar seu conteúdo, devendo acatar as regras impostas, sob pena de ver frustrado o atendimento a uma necessidade essencial.

Isso significa que, nestes casos, a Administração acaba por se submeter, de forma predominante, às normas específicas relativas ao objeto do ajuste (contrato de adesão) de modo que a aplicação da Lei de Licitações ocorre subsidiariamente.

O Tribunal de Contas da União (Decisão n.º 537/1999 – TCU - Plenário), na vigência da Lei nº 8.666, de 1993, já 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. Nesse ponto, vale registrar que o fundamento jurídico do entendimento da Corte de Contas permanece válido à luz da Lei nº 14.133, de 2021, motivo pelo qual se optou por sua referência neste parecer.

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.

Sendo assim, não é demais destacar a possibilidade de questionar a validade de eventual cláusula abusiva ou manifestamente ilegal, caso haja necessidade, perante a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal e/ou o Poder Judiciário, conforme o caso.

Nos termos do artigo 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. Insista-se: tendo em vista a essencialidade do serviço de fornecimento de energia elétrica, pode a Administração celebrar o contrato de adesão, ainda que repute ilegal ou abusiva alguma ou algumas de suas





disposições, pois a nulidade pode ser alegada a qualquer tempo, mesmo depois de celebrada a avença.

A título de esclarecimento, registre-se 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, nos termos do artigo 40, §1º, da Lei Complementar nº 73/1993, 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.

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

**Quanto à vigência por prazo indeterminado**, entende-se ser juridicamente possível, conforme previsão do art. 109 da Lei nº 14.133, de 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.

Desse modo, em caso de contratação por prazo indeterminado, ao longo da execução do contrato, a Administração deverá:

- Indicar a previsão de recursos orçamentários para lastrear as despesas decorrentes da contratação, a cada exercício financeiro;
- Acautelar-se, a cada ano, de verificar se o monopólio permanece presente (que é a própria justificativa para a inexigibilidade); e
- Autorização para a realização de despesa



Sobre a forma de indicação dos recursos orçamentários para lastrear as despesas decorrentes, convém que tal comprovação, a cada exercício financeiro, seja formalizada por simples apostila, nos termos do art. 136, IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

O PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, 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 nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado**”, o que merece ser diligenciado pela Administração junto à empresa que será contratada.

Ao mesmo tempo, resta demonstrado e comprovado a documentação de habilitação da empresa, encontra-se todas as certidões exigidas em lei validas, e os demais documentos fielmente apresentados.

### III – DO PARECER

Diante do exposto, após análise do caso em tela, sob o prisma eminentemente jurídico/formal, esta Assessoria Jurídica, entende que é possível a contratação da pessoa jurídica Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN, referente a prestação de serviços de fornecimento de água e esgotos, para os prédios e instalações públicas, pertencentes, locadas e/ou cedidas da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros – RN, tendo como foco os parâmetros da Lei nº 14.133/21 (nova lei de licitações e contratos), estando de acordo os requisitos do Art. 74, I, da Lei 14.133/2021, ficando assim **APROVADA** a Inexigibilidade de licitação 8/2024-0016.


**Quanto a minuta do contrato, vê-se que preenche as diretrizes da Lei nº 14.133/21.**



Ressalte-se que o PARECER supra deve ser tratado como escorço jurídico para avaliação dos fatos narrados nos documentos ventilados nesta Assessoria Jurídica, não havendo qualquer vinculação a decisão administrativa discricionária a ser tomada por Vossa Senhoria.

À consideração de Vossa Excelência.

Pau dos Ferros/RN, 30 de abril de 2024.

  
FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS  
OAB/RN 3640  
e-mail: felipeacmm@hotmail.com