



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

PARECER JURÍDICO Nº 159/2024 – AJSEADM

PROCESSO: TJPA-PRO-2023/00101

ASSESSORADO: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO. VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO.

1. Enquadramento na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
2. Fornecedor Exclusivo;
3. Requisitos e demais formalidades;
4. Viabilidade jurídica de prosseguimento do feito, com recomendações.

Senhor Secretário,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento instaurado **nos termos do artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, com vistas à **Contratação Direta, por Inexigibilidade de Licitação**, das concessionárias: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARÁ – COSANPA, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO TOCANTINS – SANEATINS, BRK AMBIENTAL ARAGUAIA SANEAMENTO S.A, HIDRO FORTE ADMINISTRAÇÃO E OPERAÇÃO e JACUNDÁ AMBIENTAL S.A, para a “prestação de serviços de água potável e tratamento de esgoto sanitário nas instalações prediais onde funcionam as unidades administrativas e judiciárias do Tribunal de Justiça do Estado do Pará”

2. Notadamente, no que interessa à presente análise, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Documento de Oficialização de Demanda – DOD (fls. 09/14; fls. 26/31);
- Designação e notificação da Equipe de Planejamento, de Apoio e de Gestão e Fiscalização (fls. 17/19; fls. 23/25);
- Termo de Referência (fls. 35/52);
- Pedidos de despesa na situação “digitado” e “fechado” (fls. 53/63);
- Estudos preliminares (fls. 67/82);
- Termo de referência atualizado (fls. 83/100);





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

- Aprovação estudos preliminares e termo de referência (fls. 104);
- Funcional programática (fls. 107);
- Despacho saneador da Secretaria de Administração (fls. 108);
- Documentação da COSANPA (fls. 335/387);
- Pedido de despesa na situação "autorizado" – COSANPA (fls. 389);
- Documentação SANEATINS (fls. 390/450);
- Declaração de exclusividade SANEATINS (fls. 441);
- Pedido de despesa na situação "autorizado" – SANEATINS (fls. 452);
- Documentação Hidro forte (fls. 453/576, fls. 580/584);
- Pedido de despesa "autorizado" – HIDRO FORTE (fls. 578);
- Documentação Jacundá Ambiental (fls. 585/632);
- Declaração de exclusividade BRK ARAGUAIA SANEAMENTO (fls. 633);
- Pedido de despesa na situação "autorizado" – JACUNDÁ AMBIENTAL (fls. 634);
- Documentação BRK Araguaia Ambiental (fls. 645/674);
- Pedido de despesa na situação "autorizado" – BRK (fls. 676);
- Aprovação do TR (fls. 697);
- Declaração de exclusividade Hidro forte (fls. 705);
- Declaração de exclusividade COSANPA (fls. 706/707);
- Declaração de exclusividade Jacundá Ambiental (fls. 708/760);
- Pedido de despesa "validado" – COSANPA (fls. 781);
- Pedido de despesa "validado" – JACUNDÁ (fls. 782);
- Pedido de despesa "validado" – BRK TOCANTINS (fls. 784/787);
- Novo Termo de Referência (fls. 834/850);
- Contrato COSANPA (fls. 856/866);
- Contrato SANEATINS (fls. 867/871);
- Contrato BRK Ambiental Araguaia (fls. 874/877);
- Contrato Hidro forte (fls. 879/886);
- Contrato Jacundá Ambiental (fls. 887/891);
- TR atualizado (fls. 896/913);

3. É o relatório.





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

II.1. Da tempestividade da emissão do parecer jurídico

4. Preliminarmente, transcreve-se o estabelecido no inciso VI, do artigo 2º, da Portaria nº. 013/2023 – SA, que trata das atribuições da Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração:

Art. 2º À Assessoria Jurídica, subordinada administrativamente à Secretaria de Administração - SEADM, compete:

[...]

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito da Secretaria de Administração:

- a) **processos de contratações diretas**, contratações por licitação, acordos, credenciamentos, termos de cooperação, convênios, ajustes, outros instrumentos congêneres, termos aditivos e adesões, pelo TJPA, a atas de registro de preços de outros órgãos;
- b) reabilitação de apenados com impedimento de licitar; e
- c) recurso e pedido de reconsideração decorrentes de decisão da autoridade competente da Secretaria de Administração.

(Destacou-se)

5. Transcreve-se, ainda, o disposto no §1º, do art. 6º, do normativo:

Art. 6º As manifestações jurídicas podem ser obrigatórias ou facultativas, conforme sejam ou não exigidas

por lei, e obedecerão aos seguintes prazos:

I - quinze dias úteis, quando se tratar de manifestação obrigatória; ou

II – cinco dias úteis, para manifestações facultativas.

§1º As manifestações obrigatórias estão previstas no art. 2º, inciso VI, desta Portaria.

(Destacou-se).

6. Nesse sentido, considerando que o objeto da presente demanda está enquadrado no inciso VI, alínea “a”, do art. 2º, retro citado, a apreciação jurídica sobre a matéria é obrigatória e deverá ser exarada no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

7. Assim, atesta-se o cumprimento do prazo estabelecido, uma vez que os autos, após saneado, foram distribuídos a esta Assessoria Jurídica em 16/04/2024 (terça-feira) e a presente manifestação foi elaborada no dia 17/04/2024 (quarta-feira).

II.2. Da finalidade e abrangência do parecer jurídico



TJPAPRO202300101V03





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

7. A esta Assessoria Jurídica cumpre prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não fazendo parte da análise questões relativas à aspectos técnicos e mérito administrativo. Nesse ponto, pressupõe-se a avaliação adequada pela unidade competente.
8. Esclareça-se, por oportuno, que as recomendações registradas neste opinativo são feitas em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.
9. Notadamente, a presente manifestação baseia-se, exclusivamente, nos elementos que constam, até a data atual, nos autos do processo administrativo em referência.

III. ANÁLISE JURÍDICA

III.1. Da licitude do objeto

10. A formulação administrativa da pretensão contratual envolve aspecto gerencial, técnico. Na descrição do objeto, o gestor precisará definir apenas o essencial para as necessidades administrativas. Devem ser evitados detalhes irrelevantes ou impertinentes.
11. O artigo 18, II, e 150 da Lei n. 14.133, de 2021, dispõem, igualmente, sobre a importância da adequada caracterização do objeto.
12. A recomendação mais importante é descrever detalhadamente o objeto a ser contratado, com todas as especificações necessárias e suficientes para garantir a qualidade da contratação.
13. Além disso, deve-se levar em consideração as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos da Lei n. 4.150, de 1962.
14. No caso, o objeto foi definido no item 1 do Termo de Referência, nos seguintes termos:

Contratação de Empresa Especializada na Prestação do Serviço de abastecimento de água e a recepção e o tratamento do esgoto sanitário nas instalações prediais onde funcionam as unidades administrativas e judiciárias do Tribunal de Justiça do Estado do Pará –TJPA, localizadas na Capital, Região Metropolitana e Interior do Estado.

15. Nesse sentido, reforça-se que é de competência técnica a correta caracterização do objeto.

III.2. Da motivação e justificativa da contratação

16. A motivação e a justificativa para instauração do presente procedimento estão previstas no item 2.1 do Termo de Referência, conforme segue:

A contratação se justifica pela necessidade do abastecimento de água e a recepção e o tratamento do esgoto sanitário nas dependências das instalações do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA localizadas na Capital, Região Metropolitana e Interior do Estado.





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Considerado que o serviço público de abastecimento de água e esgoto são essenciais para o funcionamento do serviço público e que as Concessionárias são titulares da prestação de serviço público de fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário, em regime de monopólio, o presente contrato terá a duração por prazo indeterminado, com fundamento no art. 109 da Lei Nº 14.133/2021 e Decisão 537/1999 –Plenário TCU, devendo ser comprovadas, a cada exercício financeiro, a estimativa de consumo e a existência de previsão de recursos orçamentários, nos termos na Orientação Normativa nº. 36/2011 AGU.

17. Mais adiante, consta no item 3.16 a especificação técnica detalhada do objeto, nestes termos:

A Contratada fornecerá água nas instalações dos prédios do TJPA, localizados nas Comarcas do Estado do Pará.

A Contratada promoverá a recepção e tratamento de todo esgoto produzido e lançado pelos prédios do TJPA.

As condições gerais para a prestação do serviço de fornecimento de água e esgotamento sanitário devem obedecer às normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria. Os serviços serão executados 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana, sem interrupção, durante toda a vigência contratual, ressalvados os problemas ocasionados em razão de caso fortuito ou força maior. Não se caracteriza como descontinuidade dos serviços a sua interrupção em emergência ou, após prévio aviso, quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações. A empresa contratada executará de forma contínua os serviços e, em intervalos regulares, efetuará a leitura do hidrômetro da unidade de consumo, a fim de aferir o volume de água fornecido no período de referência. Os medidores e demais peças necessárias para a aferição de volume serão instalados de acordo com os padrões da Contratada, devendo ser devidamente lacrados e periodicamente inspecionados pelo prestador de serviço. A substituição do medidor decorrente do desgaste normal de seus mecanismos será executada pela Contratada, sempre que necessário, sem ônus para a Contratante, mediante aviso com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis. O consumo de água, expresso em metros cúbicos, será apurado pela diferença entre duas leituras consecutivas do mesmo hidrômetro, desprezadas frações de metro cúbico.

18. Nesse aspecto, reforça-se, novamente, que não cabe ao órgão jurídico adentrar no mérito das opções do Administrador no que diz respeito à oportunidade e conveniência, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

19. O papel da Assessoria é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando a unidade demandante, se for o caso, pelo seu aprimoramento, na hipótese de se mostrar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a tentar coibir futuros questionamentos, o que não foi o caso.





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

III. 3. Da Contratação Direta: Inexigibilidade fundada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

20. No mérito, pretende-se a contratação das seguintes empresas: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARÁ – COSANPA, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO TOCANTINS – SANEATINS, BRK AMBIENTAL ARAGUAIA SANEAMENTO S.A, HIDRO FORTE ADMINISTRAÇÃO E OPERAÇÃO e JACUNDÁ AMBIENTAL S.A, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que assim se disciplina:

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;

21. O enquadramento se mostra adequado uma vez que as referidas concessionárias são as únicas concessionárias de distribuição de energia elétrica no Estado do Pará, conforme as declarações de exclusividade juntada aos autos (fls. 441, 633, 705, 706 e 708).

22. Sob o ponto de vista formal, o procedimento de inexigibilidade de licitação deverá atender aos requisitos do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, que elenca as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

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.

23. Dito isso, passamos para a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

a) documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo (inciso I)

24. Consoante listado no relatório, os autos estão instruídos com o Documento de Formalização de Demanda, os Estudos Preliminares, o Mapa de Riscos da fase de Planejamento da Contratação e o Termo de Referência, todos devidamente assinados, respeitadas as etapas de elaboração, pelos membros da Equipe de Planejamento da Contratação e, por fim, o Termo de Referência.

25. Esclarece-se que ultrapassa as atribuições desta Assessoria Jurídica a análise do mérito de tais documentos, por se tratar de conteúdo estritamente técnico, elaborados por quem detém expertise para tanto. O teor do documento é de exclusiva responsabilidade de seus subscritores, os quais devem verificar se as exigências legais foram integralmente observadas.

26. Os demais itens constantes do Termo de Referência foram analisados ao decorrer desta manifestação.

b) estimativa de despesa e Justificativa de preço (incisos II e VIII)

27. No caso concreto, os quantitativos e valores estimados constam do Anexo I e II do Termo de Referência.

28. Não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, mas tão somente apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a contratação e verificar se há suporte documental coerente.

29. Em relação à justificativa do preço, como o serviço a ser prestado é remunerado por tarifa pública, é desnecessária a realização de pesquisa para verificar a vantajosidade dos preços a serem contratados.

c) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (inciso IV)

30. Juntou-se aos autos a comprovação de que a despesa foi registrada no Sistema THEMA, com status "autorizado", bem como a Declaração de Disponibilidade Orçamentária com indicação da funcional programática e respectiva ratificação (TJPADES202474406).

d) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (inciso V)

31. A empresa a ser contratada pelo Tribunal deve comprovar a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, exigidas para a habilitação em processos licitatórios. Esta regra se encontra expressamente prevista nos artigos 65 e 68 da Lei nº 14.133, de 2021. Não é diferente nos processos de contratação direta.





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

32. É essencial, de igual forma, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º,XXXIII, da Constituição Federal.
33. Nesse sentido, para comprovar a regularidade das concessionárias, foram juntadas certidões de regularidade fiscal.
34. Contudo, observa-se que algumas das certidões estão vencidas e, ainda, que a COSANPA informou não possuir regularidade fiscal junto à Receita Federal do Brasil e justificou conforme ofício anexado às fls. 362/364 dos autos.
35. Desta forma, convém se utilizar do raciocínio jurídico expressado Advocacia-Geral da União mediante a Orientação Normativa/AGU nº 09, de 2011, cujos termos se revelam compatíveis com o novo regime instituído pela Lei nº 14.133/2021:

Orientação Normativa/AGU nº 09, de 2011: A COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL 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.

36. Isto porque, em caso de serviços essenciais, prestados em regime de monopólio, a Administração não pode deixar de contratar a concessionária que esteja em situação irregular perante o Fisco, vez que, nestes casos, impõe-se um interesse público maior, qual seja, a continuidade da prestação do serviço público dependente dos serviços objeto de exclusividade.
37. **Desta maneira, previamente à assinatura do contrato, recomenda-se a atualização das certidões que estiverem vencidas ou próximas ao vencimento, para verificação de sua validade e, mantendo-se a irregularidade da empresa, que se proceda com as providências contidas na Orientação Normativa/AGU nº 09, de 2011, ou seja, que (i) seja previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e (ii) que referida autoridade comunique ao agente arrecadador e à agência reguladora a situação de irregularidade da contratada.**

e) razão da escolha do contratado (inciso VI)

38. O atendimento a este requisito se encontra formalizado nos Estudos preliminares e Termo de Referência.

f) autorização da autoridade competente e publicação (inciso VIII e Parágrafo único)

39. A considerar o fluxo processual adotado por este Tribunal, cumpre registrar que o atendimento a tal requisito se dará na sequência da presente análise jurídica, quando os autos são remetidos à autoridade competente para fins de autorização.





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

40. **Nesse sentido, após autorizada a contratação direta, recomenda-se observar o disposto no parágrafo único do referenciado artigo, nos seguintes termos: "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."**

III.5. Demais formalidades

41. Deve haver manifestação sobre práticas e/ou critérios de sustentabilidade economicamente viáveis adotados no planejamento da contratação (TCU, Ac. 2.380/2012-2ª Câmara), o que se recomenda, de acordo com o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis. A esse respeito, verifica-se previsão no item 2.3 do Termo de Referência.

42. A presente contratação deve estar alinhada com o Planejamento Estratégico e Plano de Contratações deste Tribunal de Justiça. Assim, dado que a instrução se iniciou ainda em 2023, encontra-se atestado nos autos, especificamente no item 2 do DOD, que a demanda obedece ao que estipula o Planejamento Estratégico deste Tribunal de Justiça (2021-2026) e consta do Plano de Contratações de 2023. **Desta forma, recomenda-se que previamente à assinatura do contrato seja juntado aos autos informações atualizadas de previsão no Plano de Contratação do ano de 2024.**

43. Quanto à publicidade, 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 (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021), o que se recomenda observar.

44. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, o que se recomenda observar.

III.6. Da Minuta de Contrato de Adesão

45. Foi juntada aos autos minuta de contrato fornecida pelas empresas concessionárias, 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.

46. Nesses casos, em que a Administração figura como usuária de serviço público, não se tem prerrogativas frente à Contratada e não se pode alterar o conteúdo da minuta, devendo as regras impostas serem acatadas, sob pena de ver frustrado o atendimento a uma necessidade essencial.

47. Portanto, o Tribunal deve 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 (Decisão n.º 537/1999 – TCU - Plenário, fundamento jurídico válido à luz da Lei nº 14.133/2021).

48. Quanto à vigência por prazo indeterminado, entende-se ser juridicamente possível, conforme previsão do art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021:



T:JPAPRO202300101V03





Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

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.

49. **Desse modo, ao decorrer da execução do contrato, este Tribunal deverá:**
- Indicar a previsão de recursos orçamentários para lastrear as despesas decorrentes da contratação, a cada exercício financeiro;
 - Verificar, a cada ano, se o monopólio permanece presente (que é a própria justificativa para a inexigibilidade); e
50. Sobre a forma de indicação dos recursos orçamentários para lastrear as despesas decorrentes da contratação, recomenda-se que tal comprovação, a cada exercício financeiro, seja formalizada por simples apostila, nos termos do art. 136, IV, da Lei nº14.133, de 2021.

IV. CONCLUSÃO

51. Em face do exposto, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos, bem como os relativos à conveniência e oportunidade, que extrapolam a competência deste órgão de assessoramento jurídico, **entende-se pelo enquadramento da pretendida Contratação Direta, por Inexigibilidade de Licitação, no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.**
52. **Recomenda-se, por oportuno, o prosseguimento do feito desde que observadas as recomendações dispostas no item 37, 40, 42, 43, 44, 49 e 50 desta manifestação jurídica.**
53. É o parecer, que se submete ao Secretário de Administração.

Belém, 17 de abril de 2024.

BRUNA NUNES
ASSESSORA DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO



T:JPAPRO202300101V03

