



**ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
CONSULTORIA JURÍDICA**

**Processo administrativo nº 8516902-21.2022.8.06.0000**

**Assunto:** Análise de minuta do contrato de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto entre o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Icó e o TJCE.

**PARECER**

**I-RELATÓRIO**

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual a Coordenadoria da Central de Contratos e Convênios (CCCC) remete, para análise e considerações desta Consultoria Jurídica (CONJUR), minuta do Contrato nº 66/2022, a ser firmado entre o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJ/CE) e o SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO – SAAE/ICÓ

O objeto do referido contrato consiste na “Contratação de empresa para a prestação do serviço de abastecimento de água tratada e coleta de esgoto para o prédio do Fórum de Icó, localizado na Av. Josefa Nogueira Monteiro, nº 1760, Bairro Centro e no Juizado Especial Civil, localizado na Av. Josefa Nogueira Monteiro, nº 1788, Bairro Centro, ambos no município de Icó”.

Instruem o processo os seguintes documentos:

a) Certidão subscrita pelo Chefe de Gabinete do Município de Icó, declarando que o fornecimento de água tratada e o esgotamento sanitário são prestados de forma exclusiva pela SAAE de Icó (pág. 02);

b) Ato de nomeação da presidente da SAAE de Icó e a seu RG (págs. 05-06);

c) Dotação Orçamentária de diversas SAAE's (págs. 74-75);

d) Dados das unidades consumidoras da comarca de Icó (pág. 14-15);

e) Termo de Referência (TR), ressaltando que a presente contratação é hipótese de inexigibilidade devido a impossibilidade de competição entre diversos fornecedores, já que o fornecimento de água e coleta de esgoto no município de Icó é de exclusividade da SAAE/ Icó (págs. 49-59);

f) Documento de Formalização da Demanda – DFD (págs. 63-64);

g) Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); Declaração de que não emprega em trabalho noturno, perigoso e insalubre menores de dezoito anos e, em qualquer trabalho, menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; Declaração de reserva de cargos para pessoas com deficiência; Certidão Negativa de Débitos Estaduais e Certidões de regularidade fiscal, trabalhista e do FGTS (págs. 66-73);

h) Memorando nº 382/2022/ GMANUTZEL, através do qual a Gerência de Manutenção e Zeladoria solicita ao secretário de Administração e Infraestrutura do TJ/CE a elaboração do contrato de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto entre o SAAE/ Icó e TJ/CE (págs. 76-77);

i) Minuta do contrato nº 66/2022 (págs. 85-95).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar.

## **II- DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO**

De início, faz-se necessário evidenciar que o âmbito de ponderação deste parecer se restringe, única e tão somente, ao exame de legalidade da documentação apresentada, não se adentrando, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Firmada essa breve premissa, passamos, de logo, à averiguação da demanda destacada, de modo a verificar sua consonância com os princípios e normas que lhe são alusivas.

### **III – POSSIBILIDADE JURÍDICA DA PRESENTE CONTRATAÇÃO DIRETA, A SER REALIZADA POR MEIO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, COM FULCRO NO ART. 74, DA LEI Nº 14.133/2021**

No direito brasileiro deve ser observada a regra elementar de pretérita licitação para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública, conforme se concebe a partir da dicção do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, *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 sempre 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 contratadas 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”.

Denota-se, entretanto, que a própria Carta Magna de 1988 atribuiu competência ao legislador ordinário para definir hipóteses excepcionais em que é possível a contratação direta pela Administração Pública, seja por dispensa, seja por inexigibilidade, ambas sem a necessidade de precedência de licitação.

Nessa perspectiva, para que haja o entendimento sistemático da contratação pretendida, será tratado, no primeiro momento, sobre a aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 em decorrência da edição da Portaria nº 1.764/2021 e em seguida a possibilidade jurídica da inexigibilidade de licitação pleiteada, com fundamento no art. 74, da Lei nº 14.133/2021.

#### **III. a) Aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021: incidência sobre os atos praticados após a edição da Portaria nº 1.764/2021**

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 foi inaugurado novo regime normativo para as licitações e contratos administrativos, bem como se consolidou a disciplina de matérias que antes se achavam esparsas em diferentes legislações, a exemplo das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 e nº 12.462/ 2011.

Veja-se que o novel estatuto não determinou a revogação imediata dos regramentos legais anteriores, de modo que estes permanecerão vigentes, simultaneamente ao novo diploma, até 1º de abril 2023, conforme art. 193, da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.”

Como se percebe, o legislador houve por bem franquear um período de dois anos para a transição e adaptação da Administração Pública às disposições do novo regulamento legal, estando vedada, neste interregno, todavia, a utilização combinada da lei mais recente com as normatizações mais antigas, senão vejamos:

“Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.**” (Grifos nossos).

No âmbito do Poder Judiciário Estadual, a Presidência deste Sodalício editou a Portaria nº 1.764, de 25 de outubro de 2021, alinhavando um cronograma de gradual transição para o emprego do novo diploma pela Administração Pública.

A primeira etapa do cronograma, que foi implementada no mês de novembro de 2021, é a aplicação da Lei nº 14.133/21 às hipóteses de contratação direta (art 1º), excluindo se, por conseguinte, eventual incidência da Lei nº 8.666/93 (art. 3º).

Sendo assim, uma vez que o presente processo administrativo versa sobre contratação direta fundada em situação de inexigibilidade, conclui-se que os atos emitidos neste feito, considerando a publicação da Portaria nº 1.764/2021, haverão de ser esquadrihados sob

o pálio da Lei nº 14.133/2021, cumprindo-se, de tal sorte, o cronograma instituído pela própria Administração deste Poder Judiciário.

Fixadas tais ponderações, passa-se à apreciação da documentação relacionada à contratação direta requerida.

### **III. b) Possibilidade jurídica da contratação direta, segundo o art. 74, da Lei nº 14.133/2021**

Como, anteriormente mencionado, é consabido que a regra no direito brasileiro está pautada na obrigatoriedade de licitação prévia para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública, em obediência ao art. 37, inciso XXI, da CF/88.

Ratifica-se que, ao regulamentar a ressalva contida na primeira parte do supracitado inciso XXI do art. 37 da CF/88, a Lei nº 14.133/2021 expressamente delineou rol que trata das hipóteses de inexigibilidade (art. 74) e de dispensa licitação (art. 75). Assim, tanto um como o outro devem ser utilizados dentro da excepcionalidade da circunstância, resguardando-se sempre o melhor interesse da Administração sem desrespeitar os princípios da moralidade e da isonomia.

Nos casos de inexigibilidade de licitação, deve-se haver um perfeito enquadramento do caso fático à norma do art. 74. Pois bem, de acordo com a exposição trazida pela Gerência de Manutenção e Zeladoria (págs. 49/59), “Devido ao fato do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE/Icó ser o único fornecedor de água potável, e prestar os serviços de recepção e tratamento de esgoto produzidos no município, configura-se a inviabilidade de competição, restando, assim, a contratação por meio de inexigibilidade de licitação, a qual encontra amparo legal no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, exclusividade esta comprovada através da certidão de fl. 02.”, sendo imprescindível a contratação do referido serviço, diante da seguinte justificativa:

#### “2. JUSTIFICATIVA

2.1. A contratação justifica-se pela necessidade de se manter o abastecimento de água potável, bem como a recepção e o tratamento do esgoto produzido nas dependências das unidades do Tribunal de Justiça do Ceará no Município de Icó, atendendo assim as condições higiênico-sanitárias adequadas à satisfação organizacional do Poder Judiciário.

2.2. O SAAE de Icó prestará os serviços objeto deste termo através da interligação dos sistemas de abastecimento de água e/ou coleta de esgoto do

Contratante ao seu sistema, conforme estabelecido pela Lei nº 11.445/2007 e Decreto Federal nº 7.217/2010.

2.3. Ressalte-se, ainda, que se trata de um serviço de duração continuada, imprescindível ao funcionamento do Tribunal de Justiça do Ceará que deles se vale, podendo sua interrupção comprometer a continuidade das atividades por ele desenvolvidas [...]”. (Grifos nossos).

A inexigibilidade decorre da inviabilidade de competição, em face da ausência de alguns dos pressupostos que autorizariam a instauração da licitação, podendo derivar da falta de pluralidade de sujeitos em condições de contratar ou da impossibilidade de se estabelecer critérios objetivos de julgamento, hipóteses em que, ainda que a Administração quisesse realizar uma competição, não teria como fazê-la. Portanto, não havendo disputa, não há de se falar em licitação.

Porém, a não realização de licitação não é sinônimo de informalidade, há critérios a serem seguidos para garantir a higidez da contratação e o respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, preservando os interesses da administração, como bem aponta Marçal Justen Filho<sup>1</sup> (2021, p. 945):

“A ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento administrativo prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. Somente em hipóteses limite é que a Administração estaria autorizada a contratar sem o cumprimento dessas formalidades.”

Destarte, ao ser identificada a forma de contratação direta, o processo respectivo deve ser instruído com os documentos elencados nos incisos do art. 72, da Lei nº 14.133/2021, para garantir a regularidade do feito, como se vê adiante:

“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;

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

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 habilita o e qualifica o mínima necessária;  
VI - razão da escolha do contratado;  
VII - justificativa de preç o;  
VIII - autoriza o da autoridade competente.  
Parágrafo  nico. O ato que autoriza a contrata o direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido   disposi o do público em sítio eletrônico oficial.”

Observa-se nos autos que foi acostado Documento de Formaliza o da Demanda atualizado (págs. 63-64) que cont m a descri o sumária do objeto almejado pela Administra o Pública, bem como Termo de Referência (págs. 49-59) com as especifica es sobre os parâmetros e outros elementos relevantes da contrata o, atendendo, assim, o apontado no inciso I, art. 72, da Lei n  14.133/2021.

Inexiste no processo o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou executivo. Ressalte-se, todavia, que a exigibilidade de tais documentos   relativa, pois esses estão inseridos na ressalva da parte final do dispositivo citado, no qual o legislador fez incluir a expressão “se for o caso”, a denotar que seu cabimento   circunstancial. Sobre a não exigibilidade desses documentos, Joel de Menezes Niebuhr<sup>2</sup> (2021, p.73) diz que “*A reda o do inciso I do artigo 72 d  a entender, que estudo técnico preliminar e análise de riscos podem ser dispensados em casos de contrata o direta, que a Administra o Pública goza de competência discricionária para decidir produzi-los ou não*”.

Adiante, constata-se que tanto a estimativa da despesa quanto a justificativa do preç o foram indicadas, conjuntamente, às págs. 49-59 (art. 72, incisos II e VII), bem como há previsão de recursos orçamentários (págs. 12-13) para honrar com o compromisso que será assumido (art. 72, inciso IV), além da documenta o relacionada   habilita o jurídica, regularidade fiscal, do FGTS e demais declara es (págs. 66-73) e a razão de sua escolha (págs. 49-59) (art. 72, incisos V e VI).

Contudo, consta,   pág.70, Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas, que, *a priori*, poderia impossibilitar o SAAE/Icó de contratar com a administra o pública, por estar em desacordo com o art. 72, V, da Lei n 14.133/21, o qual exige a comprova o dos requisitos de habilita o e qualifica o mínima, dentre elas a certidão de regularidade trabalhista. Essa certidão, além de contribuir para a averigua o da idoneidade do contratado, demonstra um

---

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Nova Lei de Licita es e Contratos Administrativos**. Curitiba: Z nite, 2021.

alinhamento da legislação administrativa à valoração e proteção do trabalho humano, fundamento da Carta Magna de 1988.

Inobstante ser clara a obrigatoriedade da comprovação de regularidade trabalhista, mister se faz a ponderação dessa exigência frente à essencialidade do serviço prestado com exclusividade pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Icó. Marçal Justen Filho<sup>3</sup>(2021, p.908-909) trata sobre a possibilidade de, em situações excepcionais, ser priorizado o atendimento às necessidades da Administração frente ao cumprimento de formalidades da lei infraconstitucional:

**“Afigura-se que haverá cabimento de promover a contratação direta sem exigência da comprovação dos requisitos de habilitação nos casos em que a Administração não dispuser de outra alternativa.** Assim, suponha-se a situação em que há um único fornecedor, o qual se encontra em situação irregular perante a Fazenda Nacional ou, mesmo, o INSS. **Aplicar-se-á o princípio da proporcionalidade e se ponderarão os diversos interesses.** De um lado, haverá o risco de perecimento de interesses essenciais, se a contratação não ocorrer. De outro lado, haverá o risco de contratação de sujeito que não dispõe de requisitos de habilitação. **Entre o perecimento inevitável, previsível e altamente danoso dos interesses colocados sob tutela do Estado e a ausência de cumprimento a uma formalidade, a Constituição Federal impõe a opção pela segunda alternativa.** O princípio da República obriga à adoção de todas as providências que evitem o comprometimento dos fins buscados pelo Estado. As exigências infraconstitucionais do cumprimento de certos formalismos são meramente instrumentais: devem ser afastadas quando se prestarem a frustrar a proteção dos fins buscados pelo Estado, eis que o único fundamento que lhes dá razão de existência é sua instrumentalidade para proteger dito interesse. Quando não se prestarem a tal, deverão ter sua aplicação evitada.” (Grifos nossos)

Ainda, Ronny Charles Lopes de Torres <sup>4</sup> (2021, p. 361) diz que a Constituição Federal restringe as exigências de habilitação à função garantidora do indispensável cumprimento das obrigações contratuais e esclarece que:

Em diversas contratações, como a de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, a exigência de regularidade trabalhista demonstrar-se-á razoável e constitucional, por servir à finalidade de garantia do

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

<sup>4</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12. Ed. Revisada, ampliada e atualizada. - São Paulo: Ed. Juspodvim, 2021.



cumprimento das obrigações. Por outro lado, em outras contratações, como na aquisição de bens comuns, podemos não identificar claramente, no caso concreto, a adequação entre a exigência de regularidade trabalhista e as obrigações pactuadas. Nesse ponto, não é admissível a utilização das licitações para finalidades outras, que não a identificada na norma constitucional.

No caso em tela, **o Termo de Referência e o Documento de Formalização da Demanda, ambos apresentados pela Gerência de Manutenção e Zeladoria do TJCE, acostados aos autos às págs. 49-59 e 63-64, respectivamente, atestam a essencialidade do serviço de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto para as unidades consumidoras dos órgãos e entidades integrantes do TJCE na Comarca de Icó, assim como está declarada a exclusividade da prestação desse serviço pelo SAAE/Icó, pela Prefeitura de Icó, à pág. 02, avistando, assim, a viabilidade da contratação.**

Não obstante a possibilidade de firmar a presente contratação, flexibilizando a obrigatoriedade de apresentar Certidão Negativa de Dívidas Trabalhistas, **é preciso ressaltar a necessidade de a contratada regularizar suas pendências trabalhistas, com esteio nos postulados da prevenção, precaução e boa-fé.**

Em arremate, deve a área técnica se atentar a validade de todas as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e do FGTS, caso o tempo transcorrido para a devida instrução processual ultrapasse suas datas de vencimento, sobretudo a do FGTS que geralmente tem prazo menor e já se encontra vencida (pág. 69).

Além do mais, não custa ratificar que após a contratação, precisa ser providenciada a publicidade do pacto, consoante os preceitos do parágrafo único, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021, em que o ato que autoriza a presente contratação direta, deve ser divulgado e mantido, à disposição do público, em sítio eletrônico oficial.

Sendo assim, mediante as circunstâncias fáticas e jurídicas aludidas, nada obsta a contratação direta pretendida, desde que sejam atendidas as ponderações suscitadas acima, com o intuito de atender aos requisitos mínimos exigidos para tanto, concluindo-se, pois, pela possibilidade jurídica da inexigibilidade de licitação almejada, devendo a contratação ser realizada com celeridade, diante da urgência e da essencialidade do serviço de fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário.

#### **IV – ASPECTOS FORMAIS DA MINUTA**

Quanto aos aspectos formais da minuta do Contrato nº 66/2022, encontram-se em consonância com a legislação que rege a matéria, não havendo, portanto, qualquer objeção a ser excepcionada pela CONJUR que opina pela viabilidade da sua formalização.

#### **V – CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto, e ressalvando-se que os aspectos de conveniência e oportunidade se encontram fora da alçada desta Consultoria Jurídica, considerando a natureza essencial do serviço de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto para o regular funcionamento das entidades integrantes do TJCE na comarca de Icó, com respaldo nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, opinamos pela viabilidade da contratação do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Icó, por inexigibilidade de licitação, nos termos da minuta que nos foi encaminhada para análise, pertinente ao contrato nº 66/2022. Cabe destacar, entretanto, a necessidade da prévia aprovação pela Presidência do TJ/CE.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 06 de dezembro de 2022

PRISCILLA RAPHAELLA OLIVEIRA LOPES DE ARAUJO:01401166300  
Assinado de forma digital por PRISCILLA RAPHAELLA OLIVEIRA LOPES DE ARAUJO:01401166300  
Dados: 2022.12.06 09:42:24 -03'00'

Priscilla Raphaella Oliveira Lopes de Araújo

Técnico Judiciário

De acordo. À douta Presidência.

RODRIGO XENOFONTE CARTAXO SAMPAIO:88249581334  
Assinado de forma digital por RODRIGO XENOFONTE CARTAXO SAMPAIO:88249581334  
Dados: 2022.12.06 12:52:26 -03'00'

Rodrigo Xenofonte Cartaxo Sampaio

Consultor Jurídico