



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

**Processo nº 8515488-85.2022.8.06.0000**

**Interessado:** Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI

**Assunto:** Solicitação para elaboração do contrato de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto entre o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) Sobral 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 41/2022, a ser firmado entre o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJ/CE) e o SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO – SAAE/SOBRAL.

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 Sobral, localizado na Av. Mons. José Aloisyo Pinto, nº 1300 Bairro: Dom Expedito e o prédio do Depósito Público de Sobral, localizado na Rua Antônio R. Magalhães, nº 1 Bairro: Dom Expedito, no município de Sobral”*.

Instruem o processo os seguintes documentos:

- a) Certidão subscrita pelo Secretário de Infraestrutura do Município de Sobral/CE, declarando que o fornecimento de água tratada e o esgotamento sanitário são prestados de forma exclusiva pela SAAE Sobral (fl. 02);
- b) Ato de nomeação do Diretor Presidente da SAAE Sobral e a sua CNH (fls.03/05);
- c) Dotação Orçamentária de diversas SAAE’s (fls. 06/07);
- d) Boletos de contas de água e esgoto do Fórum e do Depósito Público de Sobral datados de Jan/2022 (fls. 08/09);

- e) Contrato firmado entre o TJCE e a CAGECE (fls. 10/22);
- f) Memorando nº 221/2022/ 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/SOBRAL e TJ/CE (fls.23/24);
- g) Memorando nº 302/2022/SEADI, no qual o Secretário de Administração e Infraestrutura autorizou a continuidade dos atos necessários à contratação pretendida (fl. 30);
- h) 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 Sobral é de exclusividade da SAAE/Sobral (fls. 36/43);
- i) Contrato nº 41/2022, segundo TR de fls. 36/43 (fls. 48/54);
- j) Parecer da CONJUR (fls. 58/69), apresentando, ao final, os seguintes apontamentos:

*“Com isto, percebe-se que o presente caderno processual carece de:*

- 1) documento de formalização de demanda;*
- 2) gerenciamento de riscos, bem como não indica como se realizará a gestão do contrato e quem efetuará a sua fiscalização;*
- 3) termo de referência, contendo, no mínimo, os requisitos previstos no art. 30 da Instrução Normativa (IN) nº 5 SEGES/MP;*
- 4) o documento de classificação e dotação orçamentária (fls. 06/07) não corresponde ao montante a ser despendido pela Administração Pública com o presente contrato;*
- 5) os documentos de habilitação, consoante dispõem os arts. 63, IV e 68 da Lei n.º 14.133/2021 (declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei, a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei, a regularidade perante a Justiça do Trabalho e a declaração de que não emprega menor);*
- 6) a previsão do índice e a data-base para a realização do reajuste e da revisão ordinária, consoante dispõe o art. 92 da Lei n.º 14.133/2021 e as demais normas aplicáveis à espécie;*
- 7) de observância da Lei n.º 14.133/2021 quanto ao prazo limite de vigência do contrato, dado que a referida legislação dispõe no seu art. 109 que 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.”* (Grifos originais).

k) Termo de Referência retificado (fls. 72/82);

l) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 89/90);

m) Declaração de reserva de cargos para pessoas com deficiência; Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); Certidões de regularidade fiscal, trabalhista e do FGTS; 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 (fls. 91/99);

n) Contrato nº 41/2022, segundo TR de fls. 72/82 (fls. 102/111);

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**

Realizada a ressalva acima, *a priori*, salienta-se que deve ser observada a regra elementar no direito brasileiro da compulsoriedade 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”.* (Grifo nosso).

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.**”* (Grifo nosso).

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, alinhando 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 desprezar os princípios da moralidade e da isonomia.

Nos casos de inexigibilidade de licitação, deve-se haver um perfeito enquadramento do caso fático a norma do art. 74. Pois bem, de acordo com a exposição trazida pela Gerência de Manutenção e Zeladoria (fls. 72/73), “*devido ao fato do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE/Sobral 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 do Decreto Municipal n.º 07, de 28.02.1991, e 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 Sobral, atendendo assim as condições higiênico-sanitárias adequadas à satisfação organizacional do Poder Judiciário.**

2.2. O SAAE de Sobral 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).

Isto posto, em *prima face*, posiciona-se esta consultoria pela existência de cabimento jurídico à contratação do SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO – SAAE/SOBRAL, por inexigibilidade de licitação, ratificando-se o que preconiza o caput, do art. 74, da Lei nº 14.133/2021, qual seja: “*É inexigível a licitação quando inviável a competição [...]*”, tendo em vista que se trata de contratação de serviço público essencial de empresa que detêm exclusividade na prestação do serviço em relação ao fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário, amoldando-se perfeitamente à hipótese legal de exceção à regra da licitação.

Nesse sentido, ratifica-se que a inexigibilidade decorre da inviabilidade de competição, em face da ausência de alguns dos pressupostos que autorizariam a instauração da licitação. Tal inviabilidade deriva 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.

Contudo, 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;*

*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.”*

Observa-se nos autos que foi acostado Documento de Formalização da Demanda atualizado (fls. 89/90) que contém a descrição sumária do objeto almejado pela Administração Pública, bem como Termo de Referência retificado (fls. 72/82) com as especificações sobre os parâmetros e outros elementos relevantes da contratação (**art. 72, inciso I**).

Assim, inexistente no processo o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou executivo. Ressalte-se, todavia, que a exigibilidade de tais documentos é 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 é circunstancial.

Sobre o assunto, a doutrina especializada<sup>1</sup> leciona:

---

<sup>1</sup> JACOBY FERNANDES, Ana Luíza *et al.* Op. cit., p. 71.

*“Essa expressão, ‘se for o caso’, tem conteúdo jurídico preciso. É o caso de juntar, se o documento referido existir e estiver disponível. A definição conceitualmente mínima do que a Administração Pública pretende é o primeiro termo, ‘documento de formalização de demanda’, que é obrigatoriamente inserido no processo. A partir da definição com características mínimas, a Administração Pública deve passar ao detalhamento da especificação.”* (Grifos nossos).

Não obstante, apesar da natureza desta contratação não exigir todos os artefatos que constam no inciso I, do art. 72, da Lei n. 14.133/2021, o que se espera da área técnica é que se demonstre que houve um planejamento mínimo, em respeito ao artigo 5º da mesma Lei, no qual foi solicitado no Parecer Jurídico (fls. 58/69) a apresentação do gerenciamento de riscos (análise de riscos) o que não foi atendido, devendo este ter sido elaborado com a devida antecedência que o caso requer, portanto, as consequências legais advindas da inexistência desse instrumento nos autos, passa a ser de total responsabilidade da unidade técnica, uma vez que diante da urgência e da essencialidade do serviço não poderá ser mais adiada a contratação pretendida.

Adiante, constata-se que tanto a estimativa da despesa quanto a justificativa do preço foram indicadas, conjuntamente, às fls. 74/75 (**art. 72, incisos II e VII**), bem como há previsão de recursos orçamentários (fls. 06/07) para honrar com o compromisso que será assumido (**art. 72, inciso IV**), além da documentação relacionada à habilitação jurídica, regularidade fiscal, trabalhista, do FGTS e demais declarações suscitadas no Parecer Jurídico de fls. 58/69 (fls. 91/99) e a razão de sua escolha (fls. 72/74) (**art. 72, incisos V e VI**).

Em arremate, deve a área técnica se atentar a validade de todas as certidões negativas 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 (fl. 98).

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 a 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 41/2022, 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 ressaltando-se que os aspectos de conveniência e oportunidade se encontram fora da alçada desta Consultoria Jurídica, não se vislumbra óbices à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, desde que observadas as ponderações suscitadas, estando de acordo com os termos da minuta que nos foi encaminhada para análise, pertinente ao Contrato nº 41/2022, cabendo destacar, entretanto, a necessidade da prévia aprovação pela Presidência do TJ/CE.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza/CE, 20 de outubro de 2022.

REBECA MOREIRA DE  
QUEIROZ:02701978343  
**Rebeca Moreira de Queiroz**

**Assistente de Apoio Técnico**

De acordo. À douta Presidência.

RODRIGO XENOFONTE  
CARTAXO  
SAMPAIO:88249581334  
**Rodrigo Xenofonte Cartaxo Sampaio**

**Consultor Jurídico**