

Processo nº 8528330-21.2025.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI

Assunto: Análise da Minuta do Contrato nº xx/xxxx, cujo objeto é o fornecimento de água tratada e coleta de esgoto, a ser celebrado entre a COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ - CAGECE e o e. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual a Coordenadoria Central de Contratos e Congêneres remete, para análise e considerações desta Consultoria Jurídica, a minuta do Contrato nº xx/xxxx, a ser firmado entre o e. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJCE) e a COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ - CAGECE.

O objeto do referido contrato consiste *“na contratação de serviços de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto para as unidades consumidoras dos órgãos e entidades integrantes do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará”*.

Cabe pontuar que a Diretoria de Contratações deste Tribunal de Justiça, através do Memorando nº 003/2026 – DIRSPGC (Id 0496638), pretendendo a perfeita instrução processual e em obediência aos preceitos da supracitada Lei, apontou os diversos tópicos que deveriam ser remodelados para justa adequação do procedimento.

Após as alterações, os autos chegam instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documento de Oficialização da Demanda/ Documento de Formalização da Demanda (DOD/DFD) (Id 0524533)
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP) - Serviços Continuados Variáveis por Demanda sem DEMO e anexos (Ids 0525051 a 0525863);
- c) Termo de Pertinência assinado pelo Secretário de Administração e Infraestrutura (Id 0525866);

- d) Termo de Referência (TR) - Serviços Continuados Variáveis por Demanda sem DEMO e anexos (Ids 0526233 a 0526431);
 - e) Matriz de Riscos / Mapa de Riscos (Id 0527175);
 - f) Dotação e Classificação Orçamentária (Id 0545332);
 - g) Anuência do Secretário quanto às especificações do ETP, TR e seus anexos retificados (Id 0552760);
 - h) Anexo VI DO TR - DECLARAÇÕES E CERTIDÕES CAGECE, incluindo Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), Certidão de regularidade fiscal no âmbito Federal, Estadual e Municipal, Certidão negativa de débitos trabalhistas, Certificado de regularidade do FGTS, Declaração de Exclusividade, Declaração de reserva de cargos para pessoas com deficiência e Declaração relativa ao trabalho do empregado menor (Id 0568875), e Anexo VII DO TR - INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (Id 0568954);
 - i) Minuta do Contrato nº xx/xxxx (Id 0570050);
- É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar.

II – DA DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

De início, vale ter presente que o âmbito deste parecer se restringe tão somente ao exame de legalidade da contratação pretendida por meio da sistemática de inexigibilidade de licitação, não se adentrando, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Nessa perspectiva, conforme a doutrina do ilustre professor Marçal Justen Filho, o assessoramento jurídico atuará em dupla dimensão. Primeiramente, no desempenho da função de colaboração. Neste caso, a assessoria fornecerá apoio para o desenvolvimento das demais atividades, identificando as normas jurídicas aplicáveis e avaliando as interpretações cabíveis. Sob outro enfoque, exercendo função de fiscalização, caberá a ela identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis, integrando, assim, a denominada segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa nos termos da Lei 14.133/21.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do renomado doutrinador ao interpretar as atribuições da assessoria jurídica pela Nova Lei de Licitações:

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem

escolhas e decisões reservadas à autoridade. O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.¹ (GN)

Firmada essa breve premissa, passamos ao exame da contratação, destacada de modo a verificar sua consonância com os princípios e regras que lhe são pertinentes.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Secretaria de Administração e Infraestrutura pretende a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviços de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto para as unidades consumidoras dos órgãos e entidades integrantes do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Dentre as justificativas apresentadas, a Gerência de Serviços e Apoio Operacional, inicialmente, informa a necessidade de serviço de fornecimento de água potável, recepção e tratamento do esgoto produzido e lançado pelas dependências do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em condições higiênico-sanitárias adequadas à satisfação organizacional do Poder Judiciário.

Vejamos as informações acostadas aos autos:

DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista o serviço de fornecimento de água potável e a necessidade de executar a recepção e tratamento do esgoto produzido e lançado pelas dependências do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, é imprescindível manter as condições higiênico-sanitárias adequadas à satisfação organizacional do Poder Judiciário.

3.2. 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.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

1.1. Diante da política de planejamento institucional adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, alinhada aos princípios da eficiência, sustentabilidade e continuidade dos serviços públicos, observa-se a necessidade de garantir condições adequadas de infraestrutura às unidades administrativas e judiciárias. O fornecimento regular de água tratada e o manejo adequado dos efluentes sanitários constituem elementos essenciais para o funcionamento ininterrupto das atividades do Poder Judiciário, assegurando ambientes salubres, o bem-estar de servidores e jurisdicionados e a conformidade com normas de saúde pública e ambientais.

1.2. A análise de cenários demonstra que há unidades com particularidades no

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho. - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668 e 669.

abastecimento, seja pela localização geográfica, pela dependência de sistemas locais de saneamento básico ou por oscilações no fornecimento. Essas variações impactam diretamente a gestão operacional e orçamentária da Administração, podendo gerar riscos de descontinuidade, consumo não monitorado, divergências tarifárias e ausência de padronização nos registros de consumo e faturamento. Assim, o reconhecimento dessa diversidade operacional é indispensável para orientar decisões fundamentadas e assegurar o uso racional dos recursos públicos.

1.3. Neste contexto, foi inicialmente realizada uma avaliação das necessidades efetivas que justificam a prestação dos serviços desejados. Esses serviços são essenciais para garantir a continuidade das atividades das unidades consumidoras dos órgãos e entidades pertencentes ao Tribunal de Justiça do Ceará, estando diretamente relacionados à atividade-meio do Poder Judiciário, que requer o fornecimento adequado de água tratada e o manejo apropriado dos efluentes sanitários. Conforme indicado no Documento de Formalização da Demanda (DFD), há uma demanda específica para o atendimento das unidades consumidoras deste Tribunal, cuja natureza contínua exige planejamento técnico e medidas que assegurem a regularidade e a sustentabilidade da prestação desses serviços.

1.4. Resta evidenciada a necessidade de fornecimento de água potável e de adequado tratamento de esgoto, de modo a assegurar a regularidade, a salubridade e a continuidade dos serviços essenciais.

1.5. Importa, para a definição da solução da necessidade efetiva que sustenta a demanda, relacionada ao fornecimento de água e ao tratamento de esgoto às unidades consumidoras e às entidades integrantes do TJCE, que sejam aprofundados os seguintes aspectos:

1.5.1. Periodicidade da necessidade

1.5.2. A necessidade de fornecimento de água potável e de coleta de esgoto às unidades judiciárias e às entidades integrantes do TJCE apresenta caráter contínuo e diário, por se tratar de serviço essencial ao funcionamento regular das atividades administrativas e jurisdicionais. A indisponibilidade ou interrupção desses serviços compromete diretamente as condições de salubridade, higiene e operacionalidade das unidades, razão pela qual sua prestação deve ocorrer de forma ininterrupta, observados os princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade.

1.5.2.1. A necessidade diária dos serviços de fornecimento de água potável e coleta de esgoto é crucial para o funcionamento ininterrupto da unidade judiciária. A água potável é essencial para a saúde e higiene, enquanto a coleta de esgoto evita riscos sanitários. Portanto, a continuidade desses serviços é imprescindível, devendo ser garantida sem interrupções para assegurar o pleno atendimento das demandas da unidade.

1.5.3. Locais de aplicação/execução/recebimento: unidades consumidoras dos órgãos e entidades integrantes do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ, conforme ANEXO I.

1.5.4. Diferenciais de horários de entrega/execução/recebimento e especificidades da execução: 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.

1.5.5. Unidade de medida de consumo/realização: O consumo de água, expresso em metros cúbicos (m³), será apurado pela diferença entre duas leituras consecutivas do mesmo hidrômetro, desprezadas frações de metros cúbicos.

1.5.6. Volume/quantidade requerida: Após análise das faturas dos meses de agosto, setembro e outubro de 2025, conforme ANEXO II, verificou-se a necessidade de fornecimento mensal estimado de 9.900 m³ de água tratada, suficiente para atender de forma contínua as unidades relacionadas no ANEXO I. Quanto à coleta de esgoto, estima-se a remoção de aproximadamente 7.920 m³ mensais, correspondentes à totalidade dos efluentes gerados, devendo o serviço abranger

100% das instalações atendidas. Esses quantitativos asseguram a regularidade e continuidade dos serviços essenciais, em conformidade com as normas de saneamento e meio ambiente, sendo indispensável que a execução contratual observe esses limites e padrões técnicos, sob pena de descumprimento das obrigações assumidas.

1.5.7. Demandantes e usuários finais:

1.5.7.1. Demandante: Gerência de Serviços e Apoio Operacional do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

1.5.7.2. Usuários finais: servidores, colaboradores das unidades judiciárias e administrativas deste Tribunal de Justiça e público externo.

1.6. Havendo o atendimento desta demanda, o TJCE garantirá a adequada infraestrutura para a eficiência na prestação jurisdicional. Ressaltamos que, na ausência desse atendimento, há o risco iminente de comprometer a eficácia operacional, impactando negativamente a qualidade e disponibilidade da atividade-meio, uma vez que o bem-estar dos colaboradores é um dos principais fatores para o atendimento das necessidades traçadas na missão e visão do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

[...]

Ademais, de acordo com o Termo de Referência (Id 0526233), *“o contrato atualmente vigente, firmado com base em estimativas compatíveis com o cenário de consumo à época, revelou-se insuficiente diante do aumento comprovado da demanda, conforme demonstrado nos Estudos Técnicos Preliminares, o que ensejou a celebração de aditivo contratual no limite legal de 25%, ainda assim incapaz de garantir, de forma segura e contínua, o atendimento das necessidades atuais e projetadas, especialmente sob o aspecto orçamentário”* (GN).

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Gerência de Serviços e Apoio Operacional, como igualmente consta no ETP presente nos autos, em um juízo de discricionariedade e conveniência que fogem da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequabilidade da inexigibilidade de licitação para contratação de empresa especializada em fornecimento de água tratada e coleta de esgoto.

Vejamos o que se diz a sobre a definição da solução a ser contratada:

8. LEVANTAMENTO DE MERCADO

8.1. Para a contratação em tela, foram pesquisados processos similares anteriores, feitos pelo TJCE e por outros órgãos e entidades, assim como pesquisa de oferta de soluções do mercado, com objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor supririam as necessidades do TJCE.

8.2. Os processos similares anteriores realizados pelo TJCE, conforme item 2, serviram como referência metodológica e auxiliaram na compreensão das necessidades e especificações dos itens. Contudo, a análise dessas contratações evidenciou oportunidades de aprimoramento, especialmente quanto ao ajuste dos quantitativos, consi-

derando a expansão e reestruturação das unidades, à melhoria das especificações visando maior eficiência e durabilidade, e à necessidade de um planejamento mais estruturado para assegurar previsibilidade e eficiência no atendimento.

8.3. De processos similares pesquisados, realizados por outros órgãos e entidades, cita-se a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE), que realizou contratação direta da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, para fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário, conforme publicação no PNCP, ID da contratação [nº 06750525000120-1-000013/2025](#), e a Secretaria do Esporte do Estado do Ceará (SESPORTE), que igualmente contratou a concessionária para execução dos serviços de abastecimento de água tratada e coleta de esgoto das Vilas do Esporte e Lazer, conforme ID da contratação [nº 07954480000179-1-009828/2025](#). A análise desses processos auxiliou como referência no refino das especificações técnicas, evidenciando a importância de critérios que assegurem regularidade no fornecimento, eficiência operacional, conformidade ambiental e qualidade dos serviços prestados, além de servirem como referencial de preços e parâmetros de dimensionamento da demanda.

8.4. Desta maneira, apresentaremos abaixo as soluções externas restantes, a fim de realizar análise técnica e econômica:

8.4.1. Solução A: Contratação direta da concessionária pública de saneamento

8.4.1.1. Descrição da solução A: Consiste na celebração de contrato direto com a concessionária pública detentora da outorga de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas localidades onde o TJCE possui unidades consumidoras. A execução abrange o fornecimento contínuo de água tratada, medição individualizada por hidrômetro, coleta e tratamento de efluentes, manutenção de ligações e execução de novas conexões quando necessário.

8.4.1.2. Vantagens

8.4.1.2.1. Assegura continuidade e regularidade no fornecimento de água e na coleta de esgoto, uma vez que os serviços são de titularidade exclusiva do poder público e regulados por agência competente (ARCE);

8.4.1.2.2. Proporciona previsibilidade orçamentária, pois os valores são definidos com base em tarifas públicas homologadas, evitando sobrepreços e negociações arbitrárias;

8.4.1.2.3. Garante conformidade legal e ambiental, em observância à Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 14.026/2020; e à Lei nº 14.133/2021, bem como às normas sanitárias e ambientais vigentes;

8.4.1.2.4. Elimina a necessidade de estrutura operacional própria do Tribunal, reduzindo custos de manutenção e transferindo a responsabilidade técnica à concessionária;

8.4.1.2.5. Favorece segurança jurídica, eficiência administrativa e controle de qualidade, com monitoramento contínuo por órgãos reguladores.

8.4.1.3. Desvantagens

8.4.1.3.1. Submissão às revisões tarifárias periódicas, que podem impactar o orçamento de forma não linear;

8.4.1.3.2. Dependência exclusiva da concessionária pública, sem possibilidade de competição de mercado;

8.4.1.3.3. Necessidade de adequação orçamentária constante, especialmente em períodos de expansão das unidades consumidoras ou de revisão de tarifas públicas.

8.4.1.4. Essa solução é considerada técnica, operacional, jurídica e economicamente viável, pois o fornecimento de água e a coleta de esgoto são serviços públicos de caráter essencial e de titularidade exclusiva do poder público, conforme a Lei nº 11.445/2007 e Lei nº 14.026/2020; e o art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/21. As concessionárias atuam sob regulação tarifária, assegurando controle de preços, continuidade da prestação e conformidade sanitária e ambiental. Além disso, elimina-se a necessidade de estrutura operacional interna do Tribunal, garantindo eficiência, economicidade e segurança jurídica.

(...)

8.5. Diante das análises realizadas, conclui-se que a solução mais adequada para o atendimento da necessidade é a contratação direta da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, concessionária pública detentora da outorga para prestação dos serviços de abastecimento de água tratada e coleta de esgoto no Estado do Ceará. Tal escolha fundamenta-se no caráter essencial, exclusivo e regulado desses serviços, conforme estabelecem a Lei nº 11.445/2007, a Lei nº 14.026/2020 e o art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que permitem a contratação direta quando se tratar de concessionária com competência legal e técnica reconhecida. A CAGECE dispõe de infraestrutura consolidada, corpo técnico especializado e cobertura operacional abrangente nas localidades em que o TJ-CE mantém unidades consumidoras, assegurando eficiência, continuidade, segurança sanitária e previsibilidade orçamentária. Assim, a contratação direta da concessionária pública apresenta-se como a solução técnica, jurídica e economicamente mais vantajosa para a Administração, garantindo a regularidade e sustentabilidade na prestação dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário.

8.6. No caso de contratação por inexigibilidade em razão de fornecedor exclusivo, como ocorre na hipótese ora tratada, a justificativa da escolha do contratado se refere à própria necessidade da contratação. Logo, no caso da contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto por inexigibilidade de licitação, **a razão da escolha de quem se pretende contratar é justamente o fato de ser a única pessoa jurídica habilitada a prestar esse serviço no território do órgão ou**

entidade pública contratante. É importante frisar que, nos termos do artigo 74, §1º, da Lei nº 14.133/2021, 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 exclusivo, vedada a preferência por marca específica”. Para tanto, deverá a Administração instruir os autos com comprovação acerca da exclusividade do fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto no território dos municípios em questão.

8.6.1. Deve ser colacionada ao processo administrativo, de tal forma;

8.6.1.1. i) declaração da empresa sobre a exclusividade,

8.6.1.2. ii) cópia da lei municipal que determina a criação do serviço e sua abrangência; ou

8.6.1.3. iii) cópia do contrato de concessão em que especificada a abrangência da atuação da empresa contratada. (GN).

Pelo exposto, considerando de forma sistêmica os artefatos juntados ao caderno administrativo, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste na contratação direta, através de inexigibilidade de licitação, de empresa especializada em fornecimento de água tratada e coleta de esgoto.

Nesse passo, o setor demandante informa que a estimativa da quantidade foi realizada através de um levantamento detalhado do consumo de água tratada e da coleta de esgoto nas unidades pertencentes ao TJCE. Para assegurar a precisão dos dados, utilizou-se como metodologia a média aritmética do consumo registrado nos meses de agosto, setembro e outubro de 2025. Esse método permitiria uma análise mais consistente, levando em consideração as possíveis variações sazonais e garantindo que o cálculo reflita um período representativo das condições de uso.

Sob essa perspectiva, partindo da especificação supra, com objetivo de encontrar a estimativa da contratação, a área demandante considerou o custo médio dos processos de contratação similares realizado pelo órgão e histórico dos últimos anos.

Neste ponto, vejamos a justificativa relativa à formação da estimativa de custo apresentada (Id 0525051):

7. ESTIMATIVAS DE QUANTIDADE

7.1. Na observância do volume da necessidade e seu detalhamento, foram considerados:

7.1.1. Na observância do volume da necessidade e de seu detalhamento, foram considerados os dados históricos de consumo e destinação de efluentes das unidades consumidoras do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), atualmente atendidas pelo Contrato nº 69/2024, que abrange o fornecimento de água tratada e os serviços de coleta de esgoto prestados pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), concessionária exclusiva no Estado.

7.1.2. Visando o aperfeiçoamento orçamentário e a atualização dos quantitativos conforme o cenário atual de consumo, esta demanda propõe a adequação contratual, em razão da revisão tarifária aplicada pela CAGECE, da expansão do número de unidades consumidoras e do consequente aumento no volume de abastecimento e de coleta de efluentes.

7.1.3. O TJCE mantém um controle contínuo do fornecimento de água e da operação dos sistemas de esgotamento sanitário de suas unidades, garantindo a regularidade, eficiência e conformidade ambiental dos serviços. A gestão inclui inspeções periódicas, manutenção preventiva e ações de conscientização voltadas ao uso racional da água, alinhadas à política institucional de sustentabilidade.

7.1.4. Conforme demonstrado no Anexo II, foi realizado um levantamento detalhado dos consumos médios de água e esgoto com base nas faturas referentes aos meses de agosto, setembro e outubro de 2025, utilizando-se a média aritmética para assegurar a representatividade dos dados e compensar eventuais variações sazonais.

7.1.4.1. Esses dados são fundamentais para monitorar o uso eficiente dos recursos hídricos e implementar políticas de sustentabilidade, contribuindo para a gestão ambiental responsável nas unidades do TJCE. Além disso, o levantamento servirá de base para futuras comparações e ajustes necessários no gerenciamento dos serviços de fornecimento de água e coleta de esgoto.

7.2. Quadro de referencial à memória de cálculo:

7.2.1. estimativa do quantitativo mensal de fornecimento de água tratada foi elaborada com base em dados históricos reais de consumo, extraídos das faturas emitidas pela concessionária, referentes aos meses de agosto, setembro e outubro de 2025, os quais representam período recente e suficiente para aferição do comportamento médio de consumo das unidades atendidas.

a). Consolidação dos dados históricos:

(...)

Embora a média histórica do esgoto coletado no período analisado corresponda a 4.235,67 m³/mês, a estimativa contratual considerou a relação técnica entre o volume de água fornecida e o volume potencial de efluentes gerados, adotando-se o coeficiente de 80% do consumo de água, conforme prática operacional da concessionária e critérios regulatórios aplicáveis. Tal metodologia visa mitigar o risco de subdimensionamento da contratação, assegurando a continuidade e a

regularidade dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, nos termos do art. 18, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Diante dos levantamentos realizados, identificou-se a necessidade mensal de aproximadamente 9.900 m³ de fornecimento de água tratada e 7.920 m³ de coleta de esgoto referentes às unidades descritas no Anexo I deste estudo. Esses quantitativos representam a estimativa mais precisa possível nesta fase preliminar, obtida a partir da análise das faturas e registros de consumo e destinação de efluentes. Ressalta-se que os volumes poderão ser ajustados na fase de elaboração do Termo de Referência, conforme a atualização dos dados operacionais e eventuais expansões das unidades contempladas. (GN).

Informa-se, ainda, no Estudo Técnico Preliminar, que a contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações do Poder Judiciário – PAC 2026, sob o código RDP-SEADI-2026-229 e está em consonância com os objetivos do Planejamento Estratégico do TJCE ao prever serviço de fornecimento de água potável, executar a recepção e tratamento do esgoto produzido e lançado pelas unidades do TJCE.

Assim, expostos os principais pontos da fase de planejamento, passemos à análise específica das diretrizes centrais que envolvem o tipo de contratação pretendida e de seu atendimento no caso concreto.

b) Da viabilidade da contratação

Como se sabe, por força do artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes dos entes federados deverão, em regra, contratar com terceiros mediante prévio procedimento licitatório.

Nos seguintes termos dispõe o texto constitucional:

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. (GN).

Com efeito, como visto no dispositivo acima, apesar de a regra geral determinar a necessidade de licitação a preceder as contratações públicas, o próprio constituinte facultou ao legislador ordinário a possibilidade de estabelecer situações excepcionais em que, a partir de especificações legais próprias, a realização do procedimento licitatório regular pudesse ser afastado.

O mandamento constitucional em comento foi inicialmente regulamentado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual, além de estabelecer o regime normativo geral sobre as licitações e contratações, dispôs sobre as hipóteses em que a realização da prévia licitação seria dispensada ou inexigível.

Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, com objetivo de substituir o regime normativo anterior sobre licitações e que, após o período de transição entre os regulamentos, é o único atualmente vigente e o preceito pelo qual analisaremos a contratação pretendida.

Dito isto, passemos à análise pormenorizada da demanda:

c) Da possibilidade jurídica da contratação direta, segundo o art. 74 da Lei nº 14.133/2021

Dessarte, regulamentando a ressalva contida na primeira parte do supracitado inciso XXI do art. 37 da CF/88, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, expressamente, os casos em que a licitação é dispensável, embora possível (art. 75); e as hipóteses em que se mostra inexigível, por inviabilidade prática de competição no mercado (art. 74).

No caso em análise, a Gerência de Serviços e Apoio Operacional indica a necessidade de serviço de fornecimento de água potável, recepção e tratamento do esgoto produzido e lançado pelas dependências do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em condições higiênico-sanitárias adequadas à satisfação organizacional do Poder Judiciário.

Nesse sentido, o setor informa, através do Estudo Técnico Preliminar (Id 0525051), que “*em razão de fornecedor exclusivo, como ocorre na hipótese ora tratada, a justificativa da escolha do contratado se refere à própria necessidade da contratação. Logo, no caso da contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto por inexigibilidade de licitação, a razão da escolha de quem se pretende contratar é justamente o fato de ser a única pessoa jurídica habilitada a prestar esse serviço no território do órgão ou entidade pública contratante*”.

Dito isto, vejamos as disposições do Estatuto licitatório sobre este ponto específico:

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; (GN).

Isto posto, em *prima face*, posiciona-se esta consultoria pela existência de cabimento jurídico à contratação da COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ - CAGECE, 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 [...]**”.

Conclui-se que a contratação de serviço público essencial por empresa que detêm exclusividade na prestação do serviço em relação ao fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário, amolda-se perfeitamente à hipótese legal de exceção à regra da licitação.

Nesse contexto, a situação é atestada pelo próprio diretor da empresa, que declara, para os devidos fins, que a CAGECE é a única concessionária que presta serviços de fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário nos municípios constantes da lista anexa (Id 0568875).

Dessa forma, a inexigibilidade decorre da inviabilidade de competição, resultante da ausência dos pressupostos que legitimariam a instauração do procedimento licitatório. Essa inviabilidade manifesta-se, seja pela inexistência de pluralidade de potenciais contratantes, seja pela impossibilidade de fixar critérios objetivos de julgamento. Nessas hipóteses, ainda que a Administração pretendesse realizar a disputa, não haveria condições materiais para tanto. Portanto, inexistindo competição, não há que se falar em licitação.

d) Da observância dos procedimentos legais:

Com efeito, 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, conforme se vê adiante:

CAPÍTULO VIII

DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Seção I

Do Processo 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.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (GN).

Observa-se, compulsando os autos, a presença dos competentes Documento de Oficialização da Demanda (Id 0524533), Estudo Técnico Preliminar (Id 0525051) e Termo de Referência (Id 0526233), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto, as condições de execução e as demais informações indispensáveis (**art. 72, inciso I**).

Consta também mapa de riscos, identificando possíveis eventos, probabilidade, efeitos e ação de mitigação, instrumento com abrangência na etapa de contratação e, também, na execução contratual (Id 0527175), **o qual deve ser incluído como anexo do contrato.**

Assim, verifica-se a inexistência, no processo, de projeto básico ou executivo. Cumpre destacar, entretanto, que a exigência desses documentos possui caráter relativo, uma vez que o próprio dispositivo legal, em sua parte final, prevê a ressalva “se for o caso”. Tal expressão evidencia que a obrigatoriedade é circunstancial, condicionada à pertinência da situação concreta.

Adiante, constata-se que a estimativa da despesa foi indicada (**art. 72, incisos II e VII**), bem como há previsão de recursos orçamentários (Id 0545332) 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 (Id 0568875) e a razão de sua escolha (Id 0525051) (**art. 72, incisos V e VI**).

Em arremate, não custa ratificar que, após a contratação, deve 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, uma vez que atende aos requisitos mínimos exigidos para tanto, concluindo-se, pois, pela possibilidade jurídica da inexigibilidade de licitação almejada.

e) Do prazo indeterminado do contrato

Em relação à vigência estabelecida para o contrato em tela, conforme dispõe o art. 109 da Lei 14.133/2021, *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.*

Diante do exposto, devido ao fato de a empresa COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ - CAGECE prestar o serviço de fornecimento de água tratada e esgoto com exclusividade nos municípios indicados no anexo, verifica-se a possibilidade da contratação por prazo indeterminado, condicionada à comprovação, a cada exercício financeiro, da existência de créditos orçamentários para fazer face ao contrato.

f) Do Plano de Logística Sustentável

De acordo com o anexo do Ofício nº 13-2026/NSA, relativo ao Plano de Ação 2025-2026 concernente ao Plano de Logística Sustentável, foi definido como um dos objetivos do TJCE “ampliar contratações/aquisições com critérios de sustentabilidade”, sendo atribuída à Consultoria Jurídica a ação de implementar requisito de “Checagem para Análise Jurídica Sustentável” nos termos contratuais do TJCE que passem por sua análise jurídica. Confira-se:

ANEXO DO OFÍCIO Nº 13/2026/NSA
 PLANO DE AÇÃO 2025-2026 - PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

TEMA	OBJETIVO	AÇÃO	DATA INÍCIO	DATA FIM	ÁREAS RESPONSÁVEIS	ETAPA	PREVISÃO DE RECURSO	ACOMPANHAMENTO (STATUS DA EXECUÇÃO)	ACOMPANHAMENTO (EVIDÊNCIA/ JUSTIFICATIVA)
AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES	Ampliar contratações/aquisições com critérios de sustentabilidade	Implementar quesito de "Checagem para Análise Jurídica Sustentável", nos termos contratuais do TICE que passem por análise jurídica do Órgão de Assessoramento Jurídica da Presidência (Consultoria Jurídica)	JAN/25	DEZ/25	CONJUR	1. Padronização: aplicar "Checagem para Análise Jurídica Sustentável" que contemple os critérios e cláusulas obrigatórias (conforme Resolução CNU nº 400/2021) a serem verificados nos artefatos de planejamento das contratações (ex.: ETP, Termos de Referência, Minutas de Contratos etc.). 2. Implementação na Rotina de Análise: Instituir a checagem como ponto obrigatório na análise jurídica para instrução dos pareceres jurídicos, assegurando o monitoramento efetivo da inclusão dos requisitos de sustentabilidade. 3. Controle em Aditivos e Apostilamentos: Determinar que toda análise de aditivos contratuais ou apostilamentos verifique se as alterações propostas impactam as metas de sustentabilidade do pacto original e, sempre que cabível, promova a adequação ao PLS-TICE 2021-2026. 4. Capacitação e Orientação: Disponibilizar manuais e orientações aos pareceristas da CONJUR para fomentar e padronizar a observação dos critérios de sustentabilidade nas análises contratuais.	Pessoal próprio		

Na análise do processo em questão, verifica-se que a política de sustentabilidade do Poder Judiciário foi devidamente observada, com a inclusão dos requisitos pertinentes no Estudo Técnico Preliminar (ETP), no Termo de Referência (TR) e na minuta contratual.

IV – DOS ASPECTOS FORMAIS DA MINUTA

Por outro lado, merece uma análise específica a minuta do contrato a ser firmado entre as partes, isso porque o instrumento a ser firmado precisa observar disposições legais específicas contidas no artigo 92 da Lei Geral, conforme redação a seguir:

Lei nº 14.133/2021

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

Com efeito, em resumo, a minuta do contrato em referência atende, em seus aspectos gerais, aos requisitos estampados no artigo supra, dos quais se destacam, sem prejuízo de outros igualmente importantes, as disposições sobre definição do objeto, forma de execução, condições de pagamento; critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços; prazos e forma de entrega e recebimento; direitos e responsabilidades das partes, com as penalidades cabíveis; os casos de rescisão; a legislação aplicável à execução do contrato; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, dentre outras que complementam a execução da avença.

Desta forma, entendemos pela regularidade da minuta de Contrato apresentada, não havendo, portanto, qualquer objeção a ser excepcionada pela CONJUR, ressalvada a necessidade de indicação da numeração do contrato e de complementação da qualificação.

V – DA 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, estando de acordo com os termos da minuta que nos foi encaminhada para análise, pertinente ao Contrato nº xx/xxxx, cabendo destacar, entretanto, a necessidade de: i) prévia aprovação pela Presidência do TJCE, ii) indicação da numeração do contrato e de complementação da qualificação, iii) inclusão da matriz de riscos como anexo do contrato, iv) verificação da data de encerramento do Contrato nº 69/2024, a fim de evitar a coexistência de dois contratos vigentes no mesmo período contemplando idêntico objeto.

É o parecer, s.m.j. À superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

Vitória de Sousa Nunes
Assessora Jurídica

De acordo. À douta Presidência.

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico