



PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 027/2025 – COJUR/STDE

PROCESSO Nº P419887/2025

INTERESSADO: Coordenação de Equipamentos e Feiras da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico – STDE.

ASSUNTO: Análise de legalidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, visando à contratação de fornecimento e uso do sistema de distribuição de energia elétrica baixa tensão para o Mercado Público de Sobral/CE.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA.

1. DO RELATÓRIO

O presente processo administrativo de nº P419887/2025 tem como objeto “Contratação do fornecimento e uso do sistema de distribuição de energia elétrica Baixa Tensão (GRUPO B), para o Mercado Central de Sobral administrado pela Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico de Sobral/CE.”

O setor requisitante, Coordenação de Equipamentos e Feiras da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico – STDE, justificou o pleito sob os seguintes termos:

“Por integrar a vida cotidiana da população — recebendo moradores, visitantes e trabalhadores — o Mercado Central demanda condições mínimas de infraestrutura que assegurem sua operação regular, organização interna e atendimento adequado ao público. Nesse contexto, o fornecimento contínuo e eficiente de energia elétrica constitui elemento essencial para o funcionamento do equipamento, garantindo o desempenho das atividades administrativas, operacionais e de uso comum. A energia elétrica é indispensável para a manutenção das rotinas básicas do mercado, para a segurança dos ambientes e para a execução das ações institucionais que dão suporte aos permissionários e aos usuários. A ausência ou instabilidade no fornecimento comprometeria diretamente a circulação de pessoas, o atendimento ao público e o desenvolvimento das atividades que sustentam a economia local. Dessa forma, a contratação do serviço de fornecimento de energia elétrica revela-se medida indispensável para assegurar a continuidade operacional do Mercado Central de Sobral, garantindo condições adequadas ao cumprimento das finalidades institucionais da STDE e contribuindo para o fortalecimento das políticas municipais de desenvolvimento econômico.”



Assim, a área requisitante apresentou Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 44/2025, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, todos fundamentando a contratação direta por inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam a presente análise:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- b) Comunicado interno exarada pela Coordenadoria de Equipamentos e Feiras (COOREQUIF/STDE) solicitando a abertura de processo administrativo para verificar a viabilidade de procedimento para formalização de contratação;
- c) Despacho à Equipe de Planejamento;
- d) Estudo Técnico Preliminar – ETP e seus anexos;
- e) Documentos comprobatórios do fornecedor exclusivo, tais como: Contrato de Concessão de Distribuição nº 01/98 – ANEEL; publicação do Decreto nº 4/1998, que outorga a concessão de energia elétrica; Aditivos aos contratos de concessão; Resolução nº 14/1998; termo de transferência de ativos de iluminação pública; acordo operativo entre a COELCE e a Prefeitura de Sobral para serviços exclusivos de intervenção na iluminação pública ligada na rede de distribuição de energia elétrica; declaração de exclusividade de fornecimento;
- f) Documentos comprobatórios do valor;
- g) Mapa de Riscos;
- h) Indicação de Recursos Orçamentários;
- i) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- j) Termo de referência e seu anexo;
- k) Documentos comprobatórios de habilitação da ENEL/CE;
- l) Solicitação de Parecer Jurídico;

Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria Jurídica para a realização da análise prévia do processo administrativo, nos termos do art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. O presente Parecer tem por finalidade prestar assessoramento jurídico à STDE, no âmbito do controle interno de legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da contratação.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2. DA NATUREZA OPINATIVA E DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que, no âmbito da Administração Pública, é princípio basilar que a celebração de contratos deve, em regra, ser precedida de procedimento licitatório.

Contudo, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) prevê hipóteses excepcionais nas quais é possível à Administração realizar a contratação direta de bens e serviços, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação.



Nesse contexto, a presente manifestação jurídica tem por finalidade assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se, portanto, de manifestação **opinativa e não vinculante**, cuja finalidade é **subsidiar tecnicamente a autoridade competente para a prática do ato administrativo**, sem substituí-la na formação da decisão final. O exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Tal entendimento está consolidado na doutrina administrativa, como bem expõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“O parecer jurídico tem natureza opinativa e não substitui a decisão da autoridade administrativa, que pode, justificadamente, acatar ou afastar a orientação jurídica recebida.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 121).

Ademais, de acordo com o art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999, eventual decisão administrativa que se afaste das orientações jurídicas emitidas deverá ser **devidamente fundamentada nos autos**, o que reforça o caráter **consultivo e não imperativo** desta manifestação.

A jurisprudência de nossos tribunais superiores também consolida o entendimento de que os pareceres jurídicos não geram, por si sós, efeitos vinculantes ou responsabilização direta do parecerista, salvo comprovado dolo ou erro grosseiro.

Neste sentido, destacam-se os seguintes julgados:

STF MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, **Data de Julgamento: 09/08/2007**, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do



qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. ([Link](#))

STJ AgRg no REsp: 1857636 SP 2020/0008154-6, Relator: Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, **Data de Julgamento: 15/04/2024**, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/04/2024

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIME PREVISTO NA LEI DE LICITAÇÕES. INÉPCIA DA DENÚNCIA. PROCURADOR MUNICIPAL. EMISSÃO DE PARECER. 1. Na linha da orientação desta Corte Superior, "a mera emissão de parecer opinativo encontra-se sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do art. 133 da Constituição Federal" (RHC n. 126.954/SC, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 14/12/2021, DJe de 17/12/2021). 2. Fazia-se necessário que a denúncia descrevesse, em relação aos recorridos, mais do que o exercício de seus misteres, ou seja, a emissão de parecer. Entretanto, não há a indicação de conluio com os demais denunciados ou mesmo atuação que exorbitasse as regras atinentes às funções exercidas. 3. Agravo Regimental desprovido. ([Link](#))

Importa destacar que não há determinação legal que imponha fiscalização posterior quanto ao eventual acatamento das recomendações formuladas pela unidade jurídico-consultiva. Assim, o acolhimento ou a rejeição da orientação jurídica compete exclusivamente à autoridade administrativa responsável, que exerce sua discricionariedade decisória dentro dos limites legais.

Por fim, ressalta-se que o exame aqui empreendido se limita aos aspectos jurídicos formais e materiais da minuta apresentada, não abrangendo juízo sobre conveniência, oportunidade ou aspectos técnicos da política pública, os quais devem ser avaliados pelos setores competentes da Administração.

Conforme orientação consolidada pela Advocacia-Geral da União, expressa na Boa Prática Consultiva nº 7 (Manual de Boas Práticas Consultivas, Portaria Conjunta nº 01/2016)¹, manifestações jurídicas não devem adentrar, salvo justificadamente, em temas de natureza eminentemente técnica ou administrativa. Nessas hipóteses, recomenda-se que a autoridade competente se municipe dos elementos necessários à adequada conformação do ato, dentro de sua esfera decisória.

Presume-se, outrossim, que o setor requisitante, a autoridade consulente/ordenador de despesas tenha competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando

¹ <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadrao.pdf>



ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições

Feitas essas considerações e ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica da matéria.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA DA MATÉRIA

Este parecer jurídico está adstrito às contratações firmadas com fundamento na Lei nº 14.133/2021, em especial às hipóteses de inexigibilidade de licitação.

3.1. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A Constituição Federal, ao exigir o processo licitatório para as contratações da Administração Pública, admite ressalvas nos casos previstos em lei:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá 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 contratados 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.

(...)”

A licitação é procedimento administrativo, constituído de atos vinculados, mediante os quais o Poder Público busca contratar obras, serviços e compras de forma vantajosa, em respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público e ao princípio da igualdade entre os particulares interessados.

Todavia, existem situações em que a competição se revela inviável, desnecessária ou inconveniente, autorizando a contratação direta. A Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 74 e 75, elenca as hipóteses de contratação por inexigibilidade e por dispensa de licitação.

No caso em exame, aplica-se a hipótese de inexigibilidade, prevista no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de



exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.”

Nesse sentido, nota-se que a falta de competição pode se tornar evidente e, consequentemente, justificar a inexigibilidade de licitação, independentemente da modalidade tarifária da unidade consumidora. Em outras palavras, a impossibilidade de competição pode ser comprovada quando a aquisição de energia elétrica do único fornecedor qualificado for obrigatória no contexto específico, configurando assim uma situação de inexigibilidade de licitação. A seleção da ENEL Ceará como prestadora de serviços se fundamenta em sua condição de concessionária única responsável pela distribuição de energia elétrica no território cearense. Essa exclusividade é respaldada pela competência legal e pela autorização concedida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para a execução dessa atividade. Dessa forma, o fornecimento é caracterizado como singular, o que o enquadra na situação de inexigibilidade de licitação, visto que a concorrência para a provisão deste serviço essencial é inviável.

A contratação direta sobre a qual se debruça a presente manifestação há de ter por fundamento o art. 74, inciso I, da Lei 14.133, de 2021, sendo, destarte, exigíveis os requisitos elencados no art. 72, caput, da mesma lei, in verbis:

“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.”

No mesmo sentido, o Decreto Municipal nº 3.737, de 02 de setembro de 2025, dispõe acerca da instrução do processo de contratação. Vejamos:

“CAPÍTULO VIII - DAS DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

Art. 122. Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão observar, rigorosamente, o disposto nos artigos 72, 73, 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.



Art. 123. Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I - Solicitação expressa do setor requisitante mediante a apresentação de documento de formalização de demanda, com indicação de sua necessidade, contendo os requisitos previstos no inciso I do Art. 18 deste Decreto;

II - Autuação do processo administrativo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;

III - Estudo Técnico Preliminar, documento constitutivo caracterizando o interesse público envolvido e a sua melhor solução dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico elaborado pela equipe de planejamento da contratação do órgão/secretaria;

IV - Mapa de riscos, instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam repercutir sobre os objetivos da contratação, bem como a mensuração do grau de risco de cada uma dessas situações e ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos;

V - O Termo de Referência (TR), deverá ser elaborado e assinado eletronicamente ou de maneira convencional, pelo(a) servidor(a) ou equipe responsável pelo planejamento, contendo no mínimo os seguintes elementos:

a) - definição do objeto, incluídos sua natureza e os quantitativos;

b) - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

c) - Previsão de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

d) - critérios de medição e de pagamento;

e) - estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

VI - Justificativa de preço de acordo com os parâmetros dispostos nos arts. 19 e 20 deste Decreto, conforme o caso;

VII - Razão da escolha do contratado;

VIII - Indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa quando for o caso;

IX - Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;

X - Justificativa da necessidade, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público, bem como demais justificativas necessárias à regularidade da dispensa ou inexigibilidade de licitação, inclusive a emergencial ou calamitosa, quando for o caso;

XI - Justificativa da escolha do imóvel, no caso de locação de bens imóveis, demonstrando o atendimento das condicionantes previstas do § 5º do art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021;

XII - Elaboração do projeto básico ou de termo de referência ou outro instrumento utilizado para os mesmos fins, nominados de acordo com as regras da Lei Federal 14.133/2021, o qual deverá conter a especificação do objeto de forma precisa, clara e sucinta;

XIII - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

XIV - Declaração de exclusividade expedida pela entidade competente, no caso de inexigibilidade de licitação fundamentada nos § 1º e 2º do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021;





XV - Demais documentos necessários à instrução do processo, a exemplo de cópias de termos de convênio ou outros instrumentos congêneres;

XVI - Verificação de eventual proibição para contratar com a Administração;

XVII - Manifestação da assessoria do órgão ou entidade quanto à legalidade e viabilidade da dispensa ou Inexigibilidade de Licitação e da contratação;

XVIII- Ato de Ratificação de Dispensa ou de Inexigibilidade assinado pela autoridade competente. §1º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos arts 19 e 20 deste Decreto, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 01 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo. §2º A elaboração do ETP:

I - É facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021, mediante justificativa da autoridade máxima.

II - É dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, bem como nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

§3º A elaboração do TR:

I - É facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021, mediante justificativa da autoridade máxima.

II - É dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

§4º O Ato de Ratificação de Dispensa ou de Inexigibilidade do dirigente máximo do órgão e/ou entidade deverá ser publicada no Diário Oficial do Município no prazo de até 05 (cinco) dias da sua ratificação.

§5º As informações sobre dispensas e inexigibilidades de licitação deverão ser cadastradas no Portal de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará nos prazos estabelecidos no art. 4º da Instrução Normativa nº 001/2011-TCM/CE, ou outra que venha a substituí-la.

§6º A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos dos processos referentes a Dispensa ou à Inexigibilidade de Licitação e deverá ocorrer no prazo de até 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura, conforme inciso II do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

§7º 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.”

Para que haja o prosseguimento do presente processo de contratação, toda a documentação acima listada deverá estar contida no referido procedimento. Vejamos abaixo a análise específica acerca dos aludidos requisitos:

i) Documento de Formalização da Demanda:

O Documento de Formalização da Demanda constitui exigência obrigatória a ser observada em todos os processos de contratação, nos termos do artigo 12, inciso VII, e do artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, bem como do artigo 123, inciso I, do Decreto Municipal nº 3.737/2025. Registre-se, ainda, que o referido documento se encontra devidamente juntado aos autos.

ii) Estudos Técnicos Preliminares e Análise de Riscos



Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, e do art. 123, inciso II, do Decreto Municipal nº 3.737/2025, a motivação da contratação deve ser realizada por meio de referência aos correspondentes estudos técnicos preliminares ou, quando inviável a divulgação integral desses estudos, por meio do extrato das partes que não contenham informações de caráter sigiloso. Referidos estudos preliminares devem observar as diretrizes previstas no Decreto Municipal nº 3.219/2023, destinando-se à análise da viabilidade da contratação, bem como ao levantamento dos elementos essenciais que subsidiarão a elaboração do termo de referência ou do projeto básico.

Na hipótese concreta, deverá o gestor indicar a necessidade da contratação, esmar as quantidades demandadas, com suporte nas faturas dos anos anteriores e nos eventuais projetos de ampliação da unidade, do número de servidores ou do horário de atendimento, e confirmar a exclusividade no fornecimento, bem como a uniformidade dos preços praticados, declarando, ao final, a viabilidade da contratação. A análise de riscos, por sua vez, consiste na identificação dos riscos que possam comprometer o atendimento do interesse público, por meio da contratação pretendida, e na definição de métodos para seu tratamento.

Consta nos autos o Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Riscos.

iii) Termo de Referência

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei de Licitações, o termo de referência é o “documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária”.

O documento em epígrafe encontra-se juntado aos autos, cabendo à unidade requisitante a observância dos critérios legais exigidos.

iv) Estimativa de despesa e Justificativa do preço

O inciso II do art. 72 da Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre a obrigatoriedade de elaboração da estimativa da despesa, a qual deve ser calculada conforme o disposto no art. 23 do mesmo diploma legal. Dessa forma, a estimativa de preços deve ser previamente instruída por pesquisa regular, nos termos estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.



O §4º do art. 23 previu que, nas hipóteses de contratação direta, quando não for possível estimar a despesa conforme disciplina o dispositivo, "o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo".

O art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que seja justificado o preço da contratação. Como o fornecimento de energia elétrica é remunerado por tarifa, a qual deve ser homologada pela ANEEL, a Administração deve se certificar acerca da regular e uniforme aplicação pela concessionária de tarifas devidamente homologadas pela ANEEL. No presente caso, foram utilizadas, para a composição da pesquisa de preços, Documentos que comprovam o valor da contratação emitidos pelo setor técnico da Coordenação de Iluminação Pública da Secretaria da Conservação e Serviços Público SESEP, realizando a média do consumo.

v) Declaração Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal

A exigência de declaração quanto à existência de recursos orçamentários encontra-se prevista no inciso IV do art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Assim, a manifestação acerca da disponibilidade financeira, com a devida indicação da área funcional e da categoria de despesa, constitui requisito legal estabelecido pelo Novo Marco Legal de Licitações e Contratos, decorrendo, ainda, de interpretação sistemática da Lei de Improbidade Administrativa. Ademais, faz-se necessária especial atenção ao disposto no art. 150 do mesmo diploma legal:

"Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa."

As dotações orçamentárias destinadas à contratação encontram-se devidamente registradas nos autos.

vi) Requisitos de Habilitação e Inocorrência de Óbices

O inciso V do art. 72 da Nova Lei de Licitações estabelece a obrigatoriedade de comprovação de que o contratado atende aos requisitos mínimos de habilitação e qualificação exigidos.

A regularidade fiscal perante a Receita Federal, a regularidade junto à Previdência Social, a conformidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, a regularidade trabalhista, a declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, bem como a inexistência de penalidades que impeçam a contratação com o órgão, podem ser aferidas mediante consulta aos seguintes cadastros, sem prejuízo de outras verificações que se mostrem pertinentes:

a) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF);



b) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), administrado pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis);

c) Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) (conforme o artigo 91, parágrafo 4º, da Lei 14133, de 2021).

Consta nos autos a documentação de habilitação da ENEL/CE.

vii) Justificativa da escolha do fornecedor

O art. 72, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, determina que seja justificada a escolha do fornecedor, o que equivale, no caso da contratação direta de fornecimento de energia por inexigibilidade de licitação, a demonstrar que se pretende contratar a única concessionária habilitada a fornecer energia elétrica no território do órgão ou entidade pública contratante.

No presente caso, consta nos autos os documentos que comprovam a exclusividade da ENEL no fornecimento de energia elétrica no Ceará, tais como: Contrato de Concessão de Distribuição nº 01/98 – ANEEL; publicação do Decreto nº 4/1998, que outorga a concessão de energia elétrica; Aditivos aos contratos de concessão; Resolução nº 14/1998; termo de transferência de ativos de iluminação pública; acordo operativo entre a COELCE e a Prefeitura de Sobral para serviços exclusivos de intervenção na iluminação pública ligada na rede de distribuição de energia elétrica; e declaração de exclusividade de fornecimento.

viii) Autorização da Autoridade competente para a Contratação Direta

O inciso VIII do art. 72 da nova Lei de Licitações estabelece a necessidade de autorização da autoridade competente para a realização da contratação direta, a qual se encontra expressamente consignada nos autos.

ix) Publicidade da contratação direta e do contrato

Nos termos do parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, 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.

Ademais, cumpre lembrar que o art. 94 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:
I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Em observância aos dispositivos destacados, impõe-se que o ato autorizativo da contratação direta, ou o respectivo extrato contratual, seja divulgado e mantido disponível ao público no sítio eletrônico oficial do órgão, bem como que haja a devida publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), como condição de eficácia do contrato, no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura, nos termos dos arts. 72, parágrafo único, e 94, ambos da Lei nº 14.133/2021.



x) Instrumento contratual

A exigência de celebração de instrumento contratual encontra-se prevista no art. 95 da Lei de Licitações.

Vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: I - dispensa de licitação em razão de valor; II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. § 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei. § 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Em tese, é a partir dos valores estimados que se avalia a necessidade ou não de formalização de instrumento contratual, devendo-se considerar que, por se tratar de serviço de natureza continuada, o valor contratual a ser adotado deve corresponder, ao menos, ao montante referente a sessenta meses de vigência.

Todavia, independentemente da celebração formal do contrato, uma vez que a Administração figure como usuária de serviço público, a concessionária presta o serviço com base em condições previamente estabelecidas em contrato padronizado. Assim, de forma inevitável, a relação jurídica será formalizada por meio de instrumento contratual, o qual deverá, portanto, integrar os autos do processo.

Em síntese, independentemente do valor envolvido, impõe-se a juntada aos autos do contrato padrão que disciplinará a relação entre as partes. Ademais, diferentemente do regime previsto na Lei nº 8.666/1993, que admitia a dispensa do termo de contrato conforme o valor da contratação direta por inexigibilidade, a Lei nº 14.133/2021 não afastou a utilização do instrumento contratual, inclusive nas hipóteses de prestação de serviços. Assim, torna-se obrigatória a formalização da presente contratação direta por meio de contrato, o qual deve, necessariamente, integrar o processo administrativo.

Outrossim, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 109, a possibilidade de contratação por prazo indeterminado, desde que seja comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação, nas hipóteses em que a Administração Pública figure como usuária de serviços públicos prestados em regime de monopólio. Vejamos:

“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.”

Vejamos o entendimento de Lucas Hayne Dantas Barreto:



“O art. 57, § 3º, da anterior Lei nº 8.666, de 1993, era expresso ao estatuir a vedação a contrato com prazo de vigência indeterminado. A razão do dispositivo era a necessidade de submissão ao mercado, periodicamente, a pretensão de contratação da Administração, devidamente atualizada, para possibilitar que novos competidores apresentem propostas e disputem o objeto do contrato. Entretanto, há casos de contratos celebrados pela Administração que não se sujeitam a regras de livre concorrência, como é o caso de serviços públicos prestados em regime de monopólio. Nesses casos, os valores cobrados são previamente determinados, de maneira objetiva e unilateral pelo titular do serviço, não havendo, pois, variações possíveis no mercado (in SARAI, Leandro (Coord.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 1186).”

Dessa forma, desde que estejam devidamente explicitados, no processo de contratação, os fundamentos que justificam a adoção do prazo indeterminado, bem como comprovadas, a cada exercício financeiro, a estimativa de consumo e a existência de previsão de recursos orçamentários, a Administração Pública poderá estabelecer vigência por prazo indeterminado nos contratos em que figure como usuária de serviços públicos essenciais de energia elétrica.

Nessa linha, o contrato de fornecimento de energia elétrica poderá ser celebrado com vigência indeterminada, desde que a Administração junte aos autos justificativa expressa e devidamente motivada quanto à opção por esse prazo.

Em tais hipóteses, torna-se desnecessária a celebração periódica de termos aditivos destinados à prorrogação da vigência contratual. Contudo, para a regularidade da contratação, a cada exercício financeiro a Administração deverá instruir o processo com a documentação pertinente, a exemplo do termo de referência contendo a estimativa de consumo para o novo exercício, a previsão de recursos orçamentários, a comprovação da manutenção da regularidade fiscal e trabalhista, a autorização da autoridade máxima, entre outros documentos cabíveis.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardando o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, esta Coordenadoria **opina** pela viabilidade jurídica da **inexigibilidade de licitação para a contratação da COELCE/ENEL**, que tem como objeto a “**Contratação do fornecimento e uso do sistema de distribuição de energia elétrica Baixa Tensão (GRUPO B), para o Mercado Central de Sobral administrado pela Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico de Sobral/CE.**”

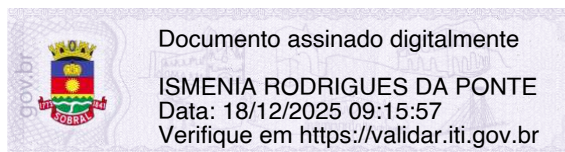
Remeta-se os autos do presente processo ao Exmo. Sr. Secretário do Trabalho e Desenvolvimento Econômico para considerações. Empós, tramite-se a presente demanda à Central de Licitações de Sobral/CE para providências.

Assim, opino pela viabilidade jurídica da contratação, nos termos da legislação aplicável.



PREFEITURA DE SOBRAL

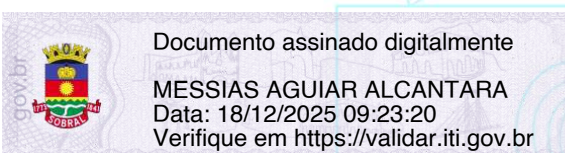
Salvo melhor juízo, é o parecer.



ISMÊNIA RODRIGUES DA PONTE
Coordenadora Jurídica da STDE
OAB/CE nº 44.944

DESPACHO:

De acordo com a íntegra do Parecer Jurídico nº027/2025 – COJUR/STDE.



Messias Aguiar Alcântara
Secretário e Ordenador de Despesas da Secretaria do Trabalho
e do Desenvolvimento Econômico.

