

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Processo(s) Administrativo(s) nº 57022.004417/2025-77

Interessado: Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace)

Assunto: Contratação de serviços contínuos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em atendimento às necessidades da Semace

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS.
CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE.
POSSIBILIDADE JURÍDICA. INTELIGÊNCIA
DO ARTIGO 74, I, DA LEI N. 14.133/2021.

1.RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada a esta Coordenadoria Jurídica acerca da possibilidade de contratação de serviços contínuos para o abastecimento de água e a coleta de esgoto à Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) em unidades da Superintendência Estadual do Meio Ambiente em Fortaleza e Mulungu.

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Em análise dos autos NUP 57022.004417/2025-77, consta, nas páginas 002-003, a Comunicação Interna nº 000034/2025/SEMACE/DIAF, devidamente chancelada pelo superintendente desta Autarquia, comunicando a inadequação e a onerosidade dos custos vigentes no atual contrato de fornecimento de água e tratamento de esgoto firmado com a Cagece e solicitando autorização para abertura de processo administrativo visando a uma nova contratação, tendo em vista o a inviabilidade econômica na manutenção da avença contratual em vigor. Assim, a Administração Pública intenta celebrar contratação direta sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mediante hipótese de inexigibilidade.

Nas páginas 004-005, foi anexado o documento de formalização de demanda, seguido de estudo preliminar técnico, nas páginas 006-011, e de termo de referência, nas páginas 012-020.

Na página 021, há ato de designação de gestor e de fiscal do contrato, acompanhados da manifestação de ciência dos respectivos servidores.

Quanto ao disposto nas páginas 025-088, verifica-se a instrução dos autos com os documentos concernentes à habilitação da eventual contratada, com destaque à declaração de exclusividade na prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nas páginas 025-026.

Nas páginas 090-091, há justificativa do preço da eventual contratação, assinada pelo superintendente autárquico, seguida, nas páginas 092-107, de documentos demonstrativos da composição tarifária do preço a ser contratado.

Nas páginas 108-109, há folha de despacho e informação do Núcleo de Licitações e Contratos (Nulic) com solicitações à 1) Gerência Financeira (Gefin) para classificação do item e elemento de despesa; e à 2) Assessoria de Desenvolvimento

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Institucional e Planejamento (Asdip) para informação de dotação orçamentária e de cadastro de pré-reserva. Ambas as solicitações foram supridas nas respectivas réplicas das páginas 113 e 115-116.

Por fim, este processo administrativo foi encaminhado à coordenadoria jurídica da SEMACE, acrescido de termo de justificativa de inexigibilidade na página 111 para análise de seus elementos e para elaboração de parecer acerca da possibilidade jurídica do intento.

Eis o breve relatório. Passa-se à análise do mérito.

2.DA NATUREZA NÃO VINCULANTE DO PRESENTE PARECER

Primeiramente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93 incumbe, a esta assessoria prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, os quais são reservados à esfera discricionária do administrador público, e tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Recentemente, foi promulgada a Lei Complementar nº 300/2022 que altera a Lei Complementar nº 58/2006, que, por sua vez, dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará (PGE/CE). Assim, em vista das disposições legais advindas da Lei Complementar Estadual n.º 300, de 23 /12/2022, que disciplinou, dentre outros aspectos, o regime funcional e as atividades a serem exercidas pelos procuradores autárquicos no desempenho do ofício de cooperação com a Procuradoria-Geral do Estado

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

no papel de promover a representação judicial e as atividades de consultoria jurídica das autarquias e fundações estaduais, foram editadas as Instruções Normativas n. 01/2023 e n. 02/2023, as quais estabelecem procedimentos para o regime de trabalho colaborativo entre a Procuradoria-Geral do Estado e os setores jurídicos das autarquias e das fundações estaduais, sob a coordenação e supervisão daquela, a fim de que se logre, com eficiência e mediante a definição de um fluxo procedimental adequado, garantir a defesa e a representação em juízo das referidas entidades, além do desempenho das atividades de consultoria jurídica.

No que toca, exclusivamente, à possibilidade de exercício das atribuições de consultoria jurídica sob supervisão técnica do Procurador-Geral do Estado do Ceará, cumpre pontuar as disposições da Instrução Normativa (IN) PGE/CE nº 01/2023, alterada pela IN 02/2023, a qual assevera, em seu art. 7º, §2º, inciso I, alínea “b”, que caberá à equipe jurídica e ao procurador da entidade observar os posicionamentos jurídicos da PGE/CE, podendo manifestar-se, conclusivamente, enviando, em seguida à Procuradoria-Geral do Estado, processos que tratem de: a) questões funcionais relativas a servidores ou empregados das quais resulta impacto financeiro (ascensão, afastamentos com direito a remuneração, titulação, gratificações em geral, dentre outros) e b) revisão e repactuação contratual;

Já o parágrafo 2º, inciso II, alínea “a” do art. 7º, institui que caberá à equipe jurídica e ao procurador da entidade observar os posicionamentos jurídicos da PGE/CE, podendo manifestar-se, conclusivamente, sem necessidade de remessa dos autos à PGE/CE “em quaisquer das fases de procedimento de licitação, inclusive nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, bem como sobre questão relacionada à celebração e à execução do correspondente contrato, abrangida a prorrogação.

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Logo, como estabelecido nas instruções normativas referidas acima, conclui-se que, tratando-se o parecer jurídico de processo que tenha como objeto contratação direta por inexigibilidade, cuja manifestação é formulada a partir dos posicionamentos exarados pela Procuradoria-Geral do Estado, se torna desnecessário o envio dos presentes autos à PGE/CE para fins de supervisão técnica. Dessa forma, resta legítima a competência desta Coordenadoria para expedição da presente manifestação jurídica, em ação de cooperação técnica com a PGE/CE.

3.DO MÉRITO – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Como já antecipado no relatório deste parecer, os presentes autos tratam do intento da SEMACE em contratar serviços contínuos de abastecimento de água e coleta de esgoto.

Lê-se, em comunicação interna sob número 000034/2025/SEMACE/DIAF a razão ofertada para a contratação:

O Contrato nº 15/2020, atualmente vigente, já foi reajustado em 2024 até o limite legal de 25%. Contudo, mesmo com o reajuste, os custos mensais praticados pela CAGECE estão acima da média prevista, superando o valor global do contrato. Some-se a isso o reajuste de 8% anual da CAGECE aplicado em agosto de 2024, onerando ainda mais o valor contratado.

Considerando a inviabilidade econômica de manter o contrato atual, torna-se necessária a celebração de um novo contrato, que reflita os valores consumidos e os preços atualmente praticados pela CAGECE.

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Em complementação à justificativa ofertada acima, encontra-se coligido aos autos termo assinado pelo superintendente da Semace acerca da necessidade relativa ao referido negócio jurídico:

A prestação dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário é caracterizada como um serviço público essencial, cuja exploração se dá por meio de concessão ou permissão do poder público.

No Estado do Ceará, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) é a concessionária responsável pela operação e manutenção dos sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário em grande parte dos municípios, incluindo algumas unidades administrativas da SEMACE.

Dado o caráter de monopólio natural desses serviços, não há ampla concorrência no mercado, sendo a CAGECE a única fornecedora habilitada para atender à demanda da SEMACE dentro de sua área de concessão. A empresa opera sob regulamentação da Agência Reguladora do Estado do Ceará (ARCE), que estabelece normas para a prestação dos serviços, definição de tarifas e padrões de qualidade.

Vistos, pois, as razões e justificativas oferecidas para a contratação direta dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, passa-se à análise da adequação dos pressupostos trazidos pela Lei n. 14.133/2021 ao caso concreto.

A esse respeito, o estudo técnico preliminar juntado às páginas 006-011 expressa o propósito de conduzir a contratação mediante inexigibilidade de processo licitatório.

Os casos de inexigibilidade estão disciplinados no artigo 74 da Lei n. 14.133/2021.

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

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; II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso; IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento; V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha (grifou-se).

Tal como no diploma legal anterior, é possível aferir que as hipóteses elencadas no artigo acima não pretendem constituir uma enumeração exaustiva das situações em que as contratações da Administração Pública possam prescindir de licitação em razão de inexigibilidade. Tratam-se, antes, de rol exemplificativo e que, portanto, demandam demonstração de inviabilidade de competição em cada caso.

Tal demonstração encontra-se nas páginas 025-026 dos autos, em que se lê certidão a atestar a exclusividade de atribuições da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário no âmbito dos municípios listados em relação da página 026, de forma a dar cumprimento ao seguinte dispositivo:

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Art. 74. § 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 comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Considerando, pois, que inexistem quaisquer outros fornecedores do serviço pretendido e que este se reveste de caráter essencial para o funcionamento da Administração Pública, é lícito concluir que a contratação pode ser perseguida sob a modalidade direta.

Resta, contudo, examinar os demais requisitos postos pela Lei n. 14.133/2021 para celebração de contratação direta e que estão elencados no artigo 72 do diploma.

Verifica-se, em primeiro lugar, a presença de estudo técnico preliminar (p. 006-011), perfeccionado de acordo com as exigências do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021 e do artigo 8 do Decreto Estadual n. 35.283/2023.

A imprescindibilidade dessa peça processual é fundamentada no fato de que a presente demanda, por dizer respeito à inexigibilidade de licitação, não é contemplada nas excepcionais situações de facultatividade e dispensa do estudo técnico preliminar, consoante o disposto no artigo 13 do Decreto Estadual n. 35.283/2023.

No que concerne ao documento de formalização de demanda (p. 004-005) e ao termo de referência (p. 012-020), ambos são igualmente prescritos pelas legislações federal e estadual apontadas e, no presente caso, não há ocorrência de qualquer causa de dispensa para sua elaboração, nos termos do artigo 18 do Decreto Estadual n. 35.283/2023. Ressalte-se, ainda, que o termo de referência juntado aos autos deste processo observa as disposições específicas do artigo 16 do Decreto Estadual n. 35.283/2023.

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

O artigo 20 da Instrução Normativa Seges/MP n. 05/2017 corrobora as conclusões deste parecer ao também indicar a obrigatoriedade de estudo técnico preliminar e de termo de referência mesmo em situações que ensejam inexigibilidade de licitação.

Portanto, pode-se atestar a correção e a legalidade da presente demanda quanto aos aspectos de planejamento da contratação.

Por sua vez, a exigência de estimativa de despesa, consoante o inciso II do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021, pode ser demonstrada tanto pelo item n. 6 do estudo técnico preliminar como pelo item 2 do termo de referência. A esse respeito também devem ser citados os documentos demonstrativos da composição tarifária do preço a ser contratado, nas páginas 092-107.

Tal requisito tem resguardo no arcabouço principiológico que informam as normas de licitações e contratos administrativos, especificamente os princípios da eficiência, da moralidade e da economicidade, consagrados expressamente no artigo quinto da Lei, com o objetivo de preservar os padrões de normalidade e legalidade da Administração e de dar melhor consecução ao interesse público.

Participa do mesmo espírito a necessidade de demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, determinação do inciso IV do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021 e suprimido por folhas de despacho das páginas 113-116 a conter elementos de despesa e informações orçamentárias fornecidos por GEFIN/SEMACE e ASDIP/SEMACE para fazer face aos custos contratuais.

Por fim, os últimos incisos do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021 demandam a explicitação da razão da escolha do contratado e a justificativa de preço.

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Por tratar-se de contratação fundada sobre o fato da exclusividade na prestação do serviço almejado, é oportuno, senão mandatório, adaptar a observância de ambas as normas às circunstâncias específicas do cenário monopolístico apresentado.

É que, nesse caso, a razão de escolha do contratado confunde-se com a própria demonstração de exclusividade do contratado na prestação dos serviços nas páginas 025-026, não restando, no âmbito de sua atuação, qualquer outra empresa que ofereça serviços da mesma espécie.

Ademais, quanto à justificativa dos preços, muito embora esta não possa ser fundada por meio de comparação com outros fornecedores, faz-se novamente menção ao anexo I do termo de referência, com demonstrativo de valores cobrados sobre o mesmo serviço prestado pelo fornecedor em meses anteriores ao órgão interessado, bem como aos documentos demonstrativos da composição tarifária do preço a ser contratado nas páginas 092-107 dos autos. Ainda assim, há, nas páginas 090-091, termo de justificativa de preço assinado pelo superintendente da Semace.

Considera-se, assim, observados os requisitos legais para a contratação direta, de modo que resta cumprir a necessária manutenção das condições de qualificação pelo contratado durante toda a execução contratual.

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei n. 14.133/2021, a contratada deverá manter, durante a execução do objeto do contrato, em compatibilidade com obrigações assumidas, todas as condições de qualificação.

Cabe, pois, à Administração Pública responsável pela contratação verificar, previamente à celebração do termo aditivo, a manutenção das condições que foram exigidas quando da realização da inexigibilidade licitatória.

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Isso posto, ante o cumprimento das formalidades legais para a contratação direta, atendidas as premissas acima, entende-se possibilitada a avença contratual concernente à prestação serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará, fundamentada em inexigibilidade de licitação.

4.CONCLUSÃO

Ante o exposto, observados os pressupostos legais, esta Coordenadoria manifesta-se pela admissibilidade da contratação direta dos serviços contínuos de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob hipótese de inexigibilidade de licitação.

Este é o parecer de caráter meramente opinativo que se submete à consideração superior.

Fortaleza, 18 de março de 2025.

George Lucas Souza Diógenes

Supervisor de Núcleo da Coordenadoria Jurídica

Mat. 30000854 | OAB/CE 54.098

PARECER Nº 000017/2025/SEMACE/NUPEF

De: SEMACE/NUPEF

Data: 18/03/2025

Para: SEMACE/COJUR

Antonio Geovânio Saraiva Taveira

Coordenador Jurídico

Mat. 300121-1-9 | OAB/CE 26.066

SUITE

Documento assinado eletronicamente por: **ANTONIO GEOVÂNIO SARAIVA TAVEIRA**, em **18/03/2025**, às **12:02** (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.

SUITE

Documento assinado eletronicamente por: **GEORGE LUCAS SOUZA DIOGENES**, em **18/03/2025**, às **09:54** (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://suite.ce.gov.br/validar-documento>, informando o código **5EDC-3456-2C94-B6E2**.