



PGE

PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO PARÁ

Núcleo Consultivo da
Administração Direta e Indireta

Parecer Simplificado n. 54/ 2025

Processo n. E-2025/3494185
Interessado Secretaria de Estado da Mulher
Procuradora Ivana Passos de Melo Antunes Costa

**CONTRATAÇÃO PÚBLICA – CONTRA-
TAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE
LICITAÇÃO – FORNECEDOR EXCLU-
SIVO - SERVIÇOS PÚBLICOS DE
FORNECIMENTO DE ÁGUA E/OU CO-
LETA DE ESGOTOS SANITÁRIOS PELA
EMPRESA ÁGUAS PARÁ SPE S.A.**

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo interno para contratação direta por inexigibilidade de licitação do fornecimento de água tratada, informando-se ainda que ocorrerá a migração da empresa Companhia de Saneamento do Pará-Cosanpa, para a nova concessionária Águas Pará SPE S.A (seq. 01).

Os autos possuem 25 anexos, dos quais, excluindo-se os anulados, destacam-se:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD) (seq. 01);
- Estudo Técnico Preliminar atualizado informando sobre o fornecimento continuado e ininterrupto de água potável para esta secretaria, recomendando a vigência indeterminada e estimativa do preço da contratação de R\$18.052,23 (seq.13);
- Análise de Risco (AR) com riscos e impactos médio (seq. 08);
- Termo de Referência (TR) (seq. 14);
- Despacho informativo sobre consumo de água e esgoto da instituição nos anos de 2024 e 2025 no valor médio anual de R\$12.698,04 (seq. 16);



- Atestado de Disponibilidade Orçamentária no valor de R\$12.698,04 (doze mil, seiscentos e noventa e oito reais e quatro centavos) (seq. 19);
- Autorização da Secretaria Adjunta para realização do processo licitatório (seq. 24);
- Justificativa para contratação (seq. 22);
- Minuta do Contrato de Inexigibilidade de Licitação n. 05/2025 (seq. 24).

Passo à tempestiva análise jurídica, na forma de Parecer Simplificado, observadas as orientações dos Pareceres Referenciais n. 01 e 02/2023, do Manual da Fase Preparatória das Contratações Públicas e das Listas de Conferências de instrução do processo para a Fase Preparatória – Licitação e para Contratação Direta – Inexigibilidade de licitação elaborados por esta d. PGE¹.

2 ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, há de se pontuar que a presente análise é de natureza estritamente jurídica, no que diz respeito ao preenchimento de requisitos formais e legais, tendo como escopo, portanto, os elementos que constam exclusivamente até a presente data nos autos do Processo registrado no PAE sob o n.2025/3498185, não competindo à CONJUR adentrar na avaliação de conveniência e de oportunidade de atos praticados no âmbito da SEMU, nem mesmo sobre os aspectos de caráter eminentemente técnico, administrativo, operacional e econômico.

2.1. Contratação Direta. Inexigibilidade de Licitação. Fornecimento de água. Exclusividade. Art. 74, I da Lei 14.133/21

No direito administrativo brasileiro, a regra é a obrigatoriedade de licitação, tanto para aquisição de bens como para que haja prestação de serviços para

¹ Disponíveis em: <https://www.pge.pa.gov.br/publicacoes>



a Administração, tendo como fundamento legal, na norma constitucional, o art. 37, inciso XXI²

Contudo, a regra comporta exceção. A Lei nº 14.133/2021 permite, como ressalva ao dever de licitar, a contratação direta por meio dos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na Lei.

No caso em tela, trata-se da hipótese de inexigibilidade de licitação. Sobre esse tema, o art. 74 do referido diploma legal prevê que:

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 comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

O Parecer Referencial 001/2023 da PGE, orienta também que a inviabilidade de competição deva ser comprovada mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo

² Art. 37.

(...)

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.



capaz de comprovar que o objeto fornecido ou prestado por produtor, empresa exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Evidente que a celebração do contrato de prestação de serviço público de abastecimento de água e esgoto, a ser celebrado entre a SEMU e o Empresa Águas do Pará se trata de uma situação de inegável exclusividade, conforme consta na justificativa de contratação (anexo 22).

No entanto, não se deve confundir contratação direta com contratação informal, de modo que, mesmo naquela situação, a Administração deve atender a certas formalidades previstas em lei, isto é, a um processo específico para as hipóteses de contratação direta, em especial o art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

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.



Em correspondência, a legislação estadual, por meio do Decreto n. 2.939/2023³, organiza os documentos a serem elaborados na fase preparatória no artigo 3º, a saber.

Art. 3º **A fase preparatória** é responsabilidade de múltiplos agentes integrantes das unidades e instâncias de gestão envolvidas nos processos de contratação e se materializa por meio de processo administrativo, autuado por meio eletrônico, contendo obrigatoriamente as seguintes peças, **ordenadas na sequência abaixo descrita:**

- I - documento de formalização da demanda;
- II - estudo técnico preliminar;
- III - análise de riscos;
- IV - termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- V - orçamento estimado;
- VI - atestado de disponibilidade orçamentária;
- VII - minuta do edital ou do aviso de dispensa eletrônica, caso se trate respectivamente de licitação ou dispensa eletrônica;
- VIII - minuta de contrato;
- IX - parecer jurídico; e
- X - autorização do ordenador de despesa.

§ 1º Os documentos deverão observar as minutas aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), disponibilizadas no sítio eletrônico oficial do órgão e/ou por outro meio oficial de divulgação.

§ 2º Se, em virtude das peculiaridades do processo, não for possível utilizar integralmente as minutas a que se refere o § 1º deste artigo, as adaptações e alterações deverão ser claramente identificadas, para análise exauriente no parecer jurídico.

§ 3º A inexigibilidade de licitação poderá ser feita sem estudo técnico preliminar e análise de risco quando o orçamento estimado for de até 50% (cinquenta por cento) do valor do inciso II do caput do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Passo agora à análise de cada item:

- Documento de formalização da demanda (seq.01);
- ETP, Análise de risco e Termo de referência (seq.07-09);

³ Dispõe sobre a estruturação de processos de aquisição de bens e serviços de acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e funcional, e



- Parecer técnico com justificativa (seq.22);
- Disponibilidade orçamentária (seq. 19);
- Requisitos de habilitação (seq. 02);
- Razão da escolha do contratado e justificativa (seq.22);
- Justificativa para o preço com base no levantamento do consumo dos últimos meses com a COSANPA (seq. 16 e 17);
- Autorização da autoridade competente (seq. 21);
- Minuta contratual (seq. 24).
- Orçamento estimado: ausente

Ressalte-se que, por força do art. 3º, §2º, do Decreto n. 2.939/2023, é necessário não apenas que os documentos indicados constem do processo, como também que observem as minutas aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado ou, quando não for possível utilizar integralmente as minutas em razão das peculiaridades do processo, as adaptações e alterações sejam claramente identificadas para análise exauriente no parecer jurídico. Além de possibilitar a estruturação dos fluxos do processo de compra nos órgãos, a ideia é dar segurança aos agentes públicos.

Diante disso, passa-se à análise dos documentos que necessitam de ajuste a fim de facilitar a orientação:

a) **Análise de riscos (seq. 8):** foi utilizado o modelo-padrão, sem alterações destacadas, entretanto não foi marcada a probabilidade de risco referente ao segundo item (Inadequada aferição, medição e precificação pela empresa);

b) **Termo de Referência (seq. 9):** Foi utilizada a minuta padronizada, sem alterações destacadas. Entretanto, verifico que o valor mencionado como estimado (R\$ 18.052,23) está superior ao apresentado pelo setor responsável (R\$ 12.642,04) e informado no orçamento estimado.



No item referente à garantia, consta a informação de que deverá ser prestada, em dissonância com o contrato celebrado e com o próprio TR, em seu tópico específico sobre garantia, no qual afirma que a garantia não será necessária.

Sugiro, ainda, retirar o horário no item relativo ao horário e à prestação do serviço, considerando que se trata de serviço de natureza ininterrupta.

c) **Atestado de disponibilidade orçamentária (seq. 19):** foi utilizado o modelo-padrão, sem alterações destacadas. O atestado de disponibilidade orçamentária é o documento que indica que o valor constante do orçamento estimado possui a correspondente dotação orçamentária.

No caso em análise a disponibilidade informada é inferior ao valor estimado da contratação, informando no Termo de Referência. Ressalte-se que não é possível a realização da contratação sem a informação quanto a disponibilidade orçamentária para fazer frente ao valor do contrato, pelo que o processo deve ser encaminhado ao setor competente para correta instrução do processo.

d) **Requisitos de habilitação e qualificação mínima (seq. 13/17):** Por disposição legal, o processo deve ser instruído com os documentos necessários com vistas a demonstração da regularidade de habilitação da pessoa que se pretende contratar, nos termos dos artigos 62 e segs. da Lei n. 14.133/2021.

Não houve nos autos análise do setor competente quanto a conferência dos documentos de habilitação, o que deverá ser providenciado antes da assinatura do contrato.

e) **Justificativa do preço:** Sabe-se que o fornecimento de água e esgoto é remunerado por meio de tarifa, que deve ser homologada pela Agência Nacional de Águas (ANA). Assim, é dever da Administração Pública se certificar que a concessionária está aplicando de modo regular e uniforme as tarifas devidamente homologadas pela **ANA, o que deve ser juntado aos autos.** Por outro lado, verifica-se que o documento anexado ao sequencial 16 não fez menção a Política Tarifária constante no contrato de concessão e que define os valores dos



novos contratos. Razão pela qual recomendando-se que sejam verificados os serviços valores estimados, refazendo-se os atos considerando a política tarifária do contrato de concessão e mencionada no Termo de Referência.

Quanto a minuta do contrato apresentado, verifico que se trata de minuta padrão celebrado por meio de um contrato de adesão.

Nesse sentido, sigo a orientação contida no Parecer n.1122/2020 que ao analisar um contrato de energia elétrica, assim orientou:

Dessa feita, considerando tratar-se da prestação de serviço público em regime de monopólio, as contratações deverão ser formalizadas por meio de contratos de adesão, sendo as regras predominantemente privadas e estabelecidas pela Agência Reguladora, não cabendo à Administração alterar cláusulas de nenhuma espécie.

(...)

Registra-se, por fim, que, em que pese os contratos em questão serem de adesão, caso verifique, o Poder Público, na posição de contratante, qualquer irregularidade nos mesmos, poderá comunicar o fato diretamente à Agência Reguladora, para que adote as medidas cabíveis. embora se refira a contrato de energia elétrica, se aplica igualmente ao presente

Desta forma, considerando se tratar de um contrato de adesão, aprovo a minuta apresentada.

Ressalvamos, ainda, que o ato que autorizar a referida contratação deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, conforme exigência do parágrafo único do art. 72 supracitado.

3 CONCLUSÃO



Pelo exposto, conclui-se que:

a) pela viabilidade jurídica da contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, considerando tratar-se de serviço público prestado por concessionária exclusiva;

b) pela necessidade de saneamento prévio das inconsistências apontadas no item 2.1, especialmente quanto:

- à adequação do Termo de Referência,
- à correção da análise de riscos,
- à conferência da habilitação da contratada,

c) pela atualização da pesquisa de preços, observando-se integralmente a política tarifária vigente da Águas do Pará, conforme contrato de concessão (seq. 02);

d) pela regularização da dotação orçamentária, em caso de alteração do valor estimado decorrente dos ajustes orientados.

Após o cumprimento das recomendações acima, não subsistindo óbices jurídicos, poderá o processo ser submetido à autoridade competente para autorização da contratação.

À consideração superior.

Belém (PA), 01 de dezembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

Ivana P. de Melo Antunes Costa

Procuradora Autárquica e Fundacional do Estado do Pará

Proposta de indexação:

Contratação Pública – Contratação Direta – Inexigibilidade de Licitação – Fornecedor Exclusivo - Serviços públicos de fornecimento de água e/ou coleta de esgotos sanitários.



ASSINATURAS

Número do Protocolo: 2025/3494185

Anexo/Sequencial: 26

Este documento foi assinado eletronicamente na forma do Art. 6º do Decreto Estadual Nº 2.176, de 12/09/2018.

Assinatura(s) do Documento:

Assinado eletronicamente por: Ivana Passos de Melo Antunes Costa, **CPF:** ***.154.513-**

Em: 01/12/2025 21:26:36

Aut. Assinatura: 7bf9c42789c2ef273cac0653aaa95602453a6e23a3e9fd861f67149d7ee77b7e



Identificador de autenticação: 00620a39-cc96-4bcf-9f1b-da2a565fe4e8

Confira a autenticidade deste documento em
<https://www.sistemas.pa.gov.br/validacao-protocolo>