



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

À consideração superior.

Ciente e de acordo com o disposto no parecer jurídico de fls. 25-32 e 33-35, por suas próprias razões.

Ao **Gabinete do Excelentíssimo Prefeito Municipal** para que, querendo, autorize a contratação da concessionária RGE, por **inexigibilidade de licitação – art. 74, da Lei nº 14.133/2021**, hipótese de **inexigibilidade *sui generis***, para remoção de rede de distribuição de energia elétrica com circuitos de baixa e média tensão, com extensão de 128,2 metros, composta de 03 postes, situados da Estrada do Aeroporto Municipal Luís Alberto Lehr.

Após, à **Seção de Compras** para conhecimento do teor do **item 69**, para **observância** ao contido no **item 71**, ambos deste parecer jurídico, e para as demais providências necessárias ao prosseguimento.

Santa Rosa/RS, 17 de setembro 2025.


FLÁVIO ANTÔNIO FAGUNDES,
Diretor Jurídico do Município.

Ciente e de acordo. **AUTORIZO** a contratação da concessionária RGE, por **inexigibilidade de licitação – art. 74, da Lei nº 14.133/2021**, hipótese de **inexigibilidade *sui generis***, para remoção de rede de distribuição de energia elétrica com circuitos de baixa e média tensão, com extensão de 128,2 metros, composta de 03 postes, situados da Estrada do Aeroporto Municipal Luís Alberto Lehr.

Após, à **Seção de Compras** para conhecimento do teor do **item 69**, para **observância** ao contido no **item 71**, ambos deste parecer jurídico, e para as demais providências necessárias ao prosseguimento.

Santa Rosa/RS, 17 de setembro de 2025.

ALDEMIR EDUARDO ULRICH,
Vice-Prefeito Municipal,
por delegação de poderes
(Decreto Municipal nº 56/2022.


ANDERSON MANTEL,
Prefeito Municipal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

Compras no dia 25.03.2025, esse informou que não é possível emitir a Certidão Negativa de Débitos Estaduais da Concessionária RGE por estar inadimplente junto ao Estado do Rio Grande do Sul. Informou outrossim que a vigência da última Certidão Positiva com efeitos de Negativa apresentada pela concessionária encerrou em agosto de 2024. **Recomenda-se**, no entanto, **que a justificativa pela impossibilidade de obtenção da certidão seja informada dentro dos futuros processos** quando do encaminhamento dos mesmos para parecer jurídico.

70. Deverá ser providenciada a **autorização da autoridade competente**.

71. Ainda, **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, conforme determina o parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133/2021**.

72. Quanto à minuta de contrato, a própria concessionária fornece a Carta Contrato nº 171423, fls. 09-10, na qual menciona o prazo de execução, o valor a ser pago e a forma de pagamento, destacando que, efetuando o pagamento do boleto, o consumidor está escolhendo a concessionária para a execução do serviço.

Conclusão e encaminhamentos

73. Diante de todo o exposto acima, **conclui-se** pela viabilidade da contratação por inexigibilidade de licitação – art. 74, caput, da Lei nº 14.133/2021, **hipótese de inexigibilidade sui generis, desde que sejam atendidas as recomendações contidas nos itens 70 e 71.**

74. Este é o parecer que encaminho à superior consideração de Vossa Senhoria, em razão da hierarquia, ao mesmo tempo em que sugiro o posterior envio, pela ordem:

1º) ao **Gabinete do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal** para que este, querendo, autorize a **contratação da concessionária RGE, por inexigibilidade de licitação – art. 74, da Lei nº 14.133/2021, hipótese de inexigibilidade sui generis,** para remoção de rede de distribuição de energia elétrica com circuitos de baixa e média tensão, com extensão de 128,2 metros, composta de 03 postes, situados da Estrada do Aeroporto Municipal Luís Alberto Lehr.

2º) à **Seção de Compras** para conhecimento do teor do **item 69**, para **observância** ao contido no **item 71**, ambos deste parecer jurídico, e para as demais providências necessárias ao prosseguimento.

Santa Rosa/RS, 17 de setembro de 2025.

CARLA ELISIANE
SCHONHART:81941773087

Assinado de forma digital por CARLA
ELISIANE SCHONHART:81941773087
Dados: 2025.09.17 11:32:36 -03'00'

CARLA ELISIANE SCHONHART
Procuradora do Município
OAB/RS nº 92.055



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

Processo nº 78.659, de 05/09/2025

Órgão requisitante: Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação

Assunto: contratação da empresa RGE para remoção da rede de distribuição de energia elétrica no Aeroporto Municipal Luís Alberto Lehr

Ao Diretor Jurídico do Município:

Relatório

1. Por solicitação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação vieram os autos a esta PGM para emissão de parecer jurídico sobre contratação da empresa RGE para remoção da rede de distribuição de energia elétrica no Aeroporto Municipal Luís Alberto Lehr, imperativa para possibilitar a execução da obra de ampliação do aeroporto, conforme ETP e TR.
2. O objetivo é a contratação direta da concessionária RGE (fl. 07), por inexigibilidade, para que realize o serviço acima referido.
3. Instruem o feito:
 - comprovante de abertura (fl. 02);
 - ETP (fls. 03-04);
 - DFD (fls. 05-06);
 - TR (fl. 07);
 - boleto bancário do valor a ser pago pelo cliente, no caso, o Município de Santa Rosa (fl. 08);
 - Carta Contrato nº 171423, da RGE (fls. 09-10);
 - plano de execução (fl. 11);
 - requisição ao compras (fl. 12);
 - comprovante de inscrição e situação cadastral da concessionária RGE (fl. 14);
 - certidões de regularidade fiscal, trabalhista e correccional (fls. 15-21);
 - comprovante de que a concessionária RGE não é optante pelo Simples Nacional (fl. 22);
 - relatório da Seção de Compras quanto à instrução do processo até o momento e solicitando análise e manifestação jurídica (fl. 23);
 - comprovante de tramitação com distribuição a este Núcleo de Matérias Setoriais mediante despacho do Diretor Jurídico Substituto do Município (fl. 24).
4. Feita a contextualização, passa-se à análise jurídica.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

Da finalidade e da abrangência do parecer jurídico

5. Registro que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do presente processo, cingindo-se em analisar a pretensão posta de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 48/2023 com o objetivo de assistir o gestor público no controle prévio de legalidade (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021).

6. Nesse sentido, e com fundamento no artigo 29, § 5º, do Decreto nº 48/2023, a presente manifestação será realizada sob o prisma estritamente jurídico e se limitará a verificar o cumprimento do princípio da motivação e a existência das justificativas necessárias, não abrangendo, portanto, avaliação técnica, administrativa ou operacional, nem juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a instauração deste processo de contratação direta ou as decisões administrativas nele proferidas (incluindo o conteúdo técnico de especificações e de requisitos de qualificação técnica, de qualificação econômico-financeira e formação de preços), por serem assuntos de natureza não-jurídica que fogem à competência legal desta PGM.

§ 5º A análise levada a efeito pelo órgão jurídico terá natureza jurídica e não comportará avaliação técnica, administrativa ou operacional ou juízo de valor acerca dos critérios de discricionariedade que justificaram a deflagração do processo licitatório ou decisões administrativas nele proferidas, aí incluídos o conteúdo técnico das especificações, de qualificação técnica, econômico-financeira e de formação de preços, devendo o parecer se limitar a verificar o cumprimento do princípio da motivação e a existência de justificativas. (grifou-se)

7. Ademais, não é papel desse órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados, pois incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do espectro de competências do seu cargo/função pública.

8. Salienta-se, que, devido ao princípio da segregação de funções e à necessidade de individualização das condutas (artigo 5º e artigo 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), compete ao parecerista jurídico apenas a análise dos fatos tal como apresentados pelos responsáveis.

9. Por fim, enfatiza-se que a presente manifestação jurídica é meramente opinativa, não tendo caráter vinculativo e tampouco a pretensão de esgotar o assunto, limitando-se a analisar os aspectos jurídicos do caso concreto com o escopo de, em prol da segurança jurídica e do controle interno de legalidade, informar, elucidar, fornecer subsídios e/ou sugerir providências de incumbência do órgão de origem e/ou da autoridade competente, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

10. Não obstante, em relação a esses aspectos técnicos de gestão e de mérito, eventuais apontamentos decorrem da conexão com questões jurídicas e serão apontados para fins de correção.

11. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade única e exclusiva do órgão gerenciador e/ou da autoridade competente e deverá ser devidamente justificada nos autos, posto que não compete ao Procurador



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

do Município, nem à PGM, examinar a conveniência e/ou oportunidade da adoção de eventual(is) ato(s) e/ou medida(s) de ordem administrativa e/ou legal(is) que possa(m) ser apontado(s).

Da análise jurídica

a) Da Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021

12. De largada, é de assinalar que a Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 07 de dezembro de 2021 – a qual, conforme a respectiva ementa, “*estabelece as Regras de Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica*” –, traz alguns pontos cujo destaque é oportuno à espécie.

13. No art. 2º da resolução, entre as definições nele contidas, assim constam:

- concessionária: agente titular de concessão federal para prestar o serviço público de distribuição de energia elétrica, de agora em diante denominado distribuidora;

- consumidor: pessoa física ou jurídica que solicite o fornecimento do serviço à distribuidora, assumindo as obrigações decorrentes desta prestação à sua unidade consumidora;

[...]

XIV - distribuidora: agente titular de concessão ou permissão federal para prestar o serviço público de distribuição de energia elétrica; (grifou-se)

14. Ou seja, no presente caso, o Município de Santa Rosa figura como consumidor e a empresa RGE Distribuidora de Energia S.A. como concessionária/distribuidora.

15. Dito isto, é pertinente o disposto no art. 110 da Resolução Normativa ANEEL nº 1.000/2021:

Art. 110. O consumidor, demais usuários e outros interessados, incluindo a Administração Pública Direta ou Indireta, são responsáveis pelo custeio das seguintes obras realizadas a seu pedido:

[...]

IV - deslocamento ou remoção de poste e rede, observado o §3º.

[...]

§3º A distribuidora deve executar e custear o deslocamento ou a remoção de postes e rede, após solicitação, nas seguintes situações:

I - instalação irregular realizada pela distribuidora, sem observar as regras da autoridade competente; e

II - rede da distribuidora desativada.

16. Extrai-se, pois, ser de responsabilidade do Município de Santa Rosa, enquanto consumidor, o custeio das obras de deslocamento/remoção de rede a seu pedido, não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

se aplicando na espécie, S.M.J., nenhuma das exceções do § 3º do referido dispositivo legal.

17. Quanto à possibilidade de que a distribuidora realize os serviços em voga, assim consta nos arts. 622 e 623 da mesma resolução:

Art. 622. A distribuidora somente pode executar os serviços vinculados à prestação do serviço público ou à utilização da energia elétrica estabelecidos em regulação da ANEEL, observadas as restrições constantes do seu contrato de concessão ou de permissão e desde que o consumidor e demais usuários optem livremente pela contratação da distribuidora.

Art. 623. Os serviços cobráveis, realizados mediante solicitação são:

[...]

XIV - deslocamento ou remoção de poste;

XV - deslocamento ou remoção de rede; (grifou-se)

18. Outrossim, o §1º do artigo 88 assim estabelece quanto à necessidade de observância ao cronograma da distribuidora:

§ 1º Devem ser executadas de acordo com o cronograma da distribuidora, observados os prazos específicos estabelecidos na regulação e na legislação:

[...]

II - obras de responsabilidade do consumidor, demais usuários e outros interessados, de que trata o art. 110;

[...]

V - obras de deslocamento ou remoção de poste e rede, de que tratam os incisos XIV e XV do caput do art. 623;

19. Quanto aos valores dos serviços cobráveis (discriminados, como visto, no art. 623 da resolução), os artigos 624 e 625 assim preveem, no que é pertinente à espécie:

Art. 624. Os valores dos serviços cobráveis são:

[...]

- serviços dos incisos XIV e XV do caput do art. 623: conforme orçamento de conexão elaborado pela distribuidora, observadas as etapas, prazos e condições do Capítulo II do Título I;

Art. 625. A distribuidora deve cobrar os serviços dispostos no art. 623 no faturamento regular, após a sua prestação.

§ 1º A distribuidora pode cobrar os serviços dos incisos XIII a XVI do caput do art. 623 por meio de documento diferente da fatura, e condicionar a execução ao seu prévio pagamento.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

§ 2º Mediante solicitação expressa de consumidor submetido à Lei de Licitações e Contratos, a cobrança dos serviços dos incisos XIII a XVI do caput do art. 623 deve ser adicionada ao faturamento regular após a sua prestação pela distribuidora.

20. Por fim, e considerando o teor da carta contrato nº 171423, encaminhada pela RGE, fls. 09-10, que dá conta de que o valor a ser custeado pelo Município de Santa Rosa corresponde à denominada **Participação Financeira do Consumidor – PFC**, convém trazer à baila, ainda, os seguintes dispositivos da resolução:

Art. 21. A distribuidora deve disponibilizar em sua página na internet soluções para que o consumidor e demais usuários possam:

[...]

IV - pagar, por meio de boleto, PIX, código de pagamento de resposta rápida alternativo (QR Code ou outro), endereço digital ou equivalente, a participação financeira e, no caso de unidade consumidora com minigeração distribuída, os custos de adequação do sistema de medição; (Redação dada pela REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023)

Art. 83, § 4º A devolução dos contratos assinados e o pagamento da participação financeira e adicionalmente, no caso de minigeração distribuída, dos custos de adequação no sistema de medição, caracterizam a aprovação do orçamento de conexão e a autorização para execução das obras.

Art. 98. O consumidor e demais usuários, observados os critérios de gratuidade dispostos no art. 104 e no art. 105 e as obras de responsabilidade exclusiva, são responsáveis pelos seguintes custos:

[...]

IV - participação financeira nas obras de responsabilidade da distribuidora, calculada conforme art. 108.

Art. 107. O pagamento da participação financeira pode ser parcelado no caso de solicitação do consumidor e aprovação da distribuidora, mediante formalização por meio de contrato ou outro instrumento.

Art. 108. A participação financeira do consumidor é a diferença positiva entre o orçamento da obra de mínimo custo global, proporcionalizado nos termos deste artigo, e o encargo de responsabilidade da distribuidora.

21. Com efeito, vários dos pontos a seguir esmiuçados no presente parecer jurídico se baseiam, entre outros, nas normas supracitadas – de observância obrigatória pelo Município de Santa Rosa, enquanto consumidor do serviço, e pela RGE, enquanto concessionária/distribuidora.

b) Da viabilidade da contratação por inexigibilidade de licitação – art. 74, caput, da Lei nº 14.133/2021

22. Primeiramente, convém consignar que, apesar de a regra para as contratações públicas ser a prévia realização de processo licitatório, a Lei nº 14.133/2021 traz exceções, nos artigos 74 e 75, em que é possível a contratação direta, mediante inexigibilidade ou dispensa de licitação, conforme inclusive autoriza o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, ao ressaltar da obrigação de licitar os casos assim especificados na legislação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

23. No caso em apreço, verifica-se que se trata de hipótese de inexigibilidade de licitação *sui generis*, isso porque, à primeira vista, não se encaixaria em nenhuma das hipóteses autorizadoras do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

24. Contudo, não se pode olvidar que as regras acerca das licitações – bem como de suas hipóteses de dispensa e inexigibilidade – têm como fins principais **(i) a observância da isonomia** entre os licitantes, permitindo que todos os interessados possam prestar determinado serviço ou fornecer bens à Administração Pública; e **(ii) a busca da proposta mais vantajosa** à Administração Pública – que, ao fim e ao cabo, será aquela que melhor atenderá ao interesse público.

25. Nessa esteira, sempre importante lembrar que a licitação não pode ser um fim em si mesmo, mas sim um instrumento por meio do qual a Administração deve se valer para obter o melhor atendimento ao interesse público. É dizer: o procedimento não pode importar mais que o fim que se pretende atingir.

26. A inviabilidade de licitação é aplicável também nos casos em que se caracterize uma **disputa inútil ou prejudicial ao interesse público**. É o entendimento de Ronny Charles¹:

A inviabilidade tem como referência não apenas a competição, enquanto procedimento formal, mas enquanto **instrumento de atendimento do interesse público, motivo pelo qual é inexigível uma licitação cuja obrigatoriedade o contrarie**. [...] Nessa feita, competição inviável, para fins de aplicação da hipótese de inexigibilidade licitatória, não ocorreria apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público). (grifou-se)

27. Sidney Bittencourt², em sua doutrina destaca o que segue:

Assim, a inviabilidade de competição pode derivar de inúmeras causas, todas em face da ausência de elementos necessários à licitação. Nesse contexto, são duas as espécies do gênero “inviabilidade licitatória”:

- a) as que têm origem nas características do objeto pretendido; e
- b) as que **derivam das circunstâncias que envolvem o sujeito a ser contratado**. (grifou-se)

28. Isto considerado, observa-se que, no caso em tela, que é a Concessionária RGE a distribuidora de energia nas imediações do endereço onde se faz necessária a execução deslocamento/remoção de poste ou rede de baixa e média tensão, ou seja, é detentora do conhecimento técnico pormenorizado, o que se extrai do plano de execução de fls. 11-12, isso porque a concessionária não faria um projeto que fosse de responsabilidade de outra concessionária. Sendo assim, **trata-se de circunstância que envolve o sujeito a ser contratado, que, no caso, é a Concessionária RGE**.

¹ CHARLES, Ronny. Leis de Licitações Públicas comentadas. 4. ed. Salvador: Ed. Juspodivm.

² BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade - Lei Nº 14.133, de 1º De Abril De 2021 – Nova Lei De Licitações - Lei Nº 13.303, De 30 De Junho De 2016 – Lei Das Estatais. Lisboa: Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556273822. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273822/>. Acesso em: 24 mai. 2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

29. Outrossim, o §1º do artigo 88 da Resolução Normativa ANEEL nº 1.000 estabelece que obras de deslocamento de rede *"devem ser executados de acordo com o cronograma da distribuidora"*. Ou seja, de toda forma, **ainda que um terceiro fosse contratado pelo município para a obra, por valor possivelmente superior**, isso porque demandaria, inclusive, a elaboração de projeto básico/executivo, bem como servidores do município, **a sua realização dependeria de cronograma estabelecido pela própria RGE**.

30. Na mesma linha, eventual realização de obras por terceiro (prestador de serviços contratado pelo consumidor) deve ocorrer em conformidade com a Norma Técnica GED 14186³. Alguns pontos dessa norma técnica merecem destaque, entre os quais a previsão de que a distribuidora deve **anuir à execução de qualquer obra, cujo projeto deve ser previamente submetido à RGE, ficando ainda mais evidente o know how da distribuidora**.

31. Cumpre mencionar, ainda, que o **projeto** em voga (fl. 11) foi **desenvolvido pela própria RGE**, o que, em tese, **representa minoração do risco de problemas e eventuais atrasos na obra**.

32. Cabe registrar também que, nos termos da Norma Técnica GED 14186 (item 4.5), acima referida, o Município poderá ser responsabilizado pela concessionária/distribuidora por eventual **"descumprimento de qualquer aspecto de ordem legal (prazos regulatórios, tempos de interrupção, questões de segurança do trabalho, etc.)"**, **risco esse anulado caso a própria concessionária/distribuidora execute a obra por sua conta e risco**.

33. Por todo o exposto, fica claro que, **muito mais do que a questão do valor, há na espécie, questão de manifesto know how da concessionária/distribuidora de energia para a execução da obra, tornando-a muito mais segura sob todos os aspectos ao ente público consumidor e aos próprios usuários do serviço de utilidade pública em voga**.

34. Cumpre destacar, a propósito, que o rol do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 é notoriamente **exemplificativo**, o que se pode depreender da utilização, pelo legislador, da expressão *"em especial nos casos de"* constante no art. 74. Ou seja, permite que o Administrador lance mão do instituto da inexigibilidade em hipóteses outras, conquanto não arroladas nos incisos do referido dispositivo. Nesse passo, cite-se, novamente, a lição de Sidney Bittencourt⁴:

Ao tratar da inexigibilidade licitatória, no art. 74, o legislador, após ressaltar o principal aspecto que a envolve (a inviabilidade de certame competitivo), fez constar, a título elucidativo, os mais tradicionais exemplos de situações com essas características, sem a preocupação de exauri-las. Tanto é que, ao traçar o texto do caput do dispositivo, registrou a expressão *"em especial nos casos de"*, **incutindo a não taxatividade das hipóteses elencadas**. (grifou-se)

35. E continua o aclamado jurista⁵:

³

<https://www.cpfl.com.br/sites/cpfl/files/2021-12/GED-14186%20-%20Construção%20de%20Redes%20Por%20Terceiros.pdf>

⁴ Op. cit.

⁵ Op. cit.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

Deflui-se, por conseguinte, que o caput do art. 74 tem função normativa independente, podendo uma contratação direta nele fundar-se exclusivamente, sem a necessidade de enquadramento em qualquer um dos incisos, que, como explicitado, apenas exemplificam alguns casos passíveis de enquadramento.

37. Sobre o caso concreto, rememora-se, ainda, a natureza de pessoa jurídica sujeita à regulação de autarquia federal, qual seja, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, razão pela qual aplicar-se-ão a tal entidade as normas advindas da referida agência reguladora, ensejando, por si só, uma situação *sui generis* de contratação, diante do que dispõem os termos da **Resolução Normativa nº 1000/2021** de tal agência, cujos artigos entendidos de maior destaque na espécie foram supratranscritos.

38. No caso em apreço, entende-se que pode ser considerada uma exceção implícita às normas de contratação pública o fato de a contratada se tratar de concessionária de serviço público sujeita à rígida regulação por parte de um órgão federal – no caso, a ANEEL – devendo ocorrer, necessariamente, a observância das Resoluções oriundas de tal autarquia, sobretudo, para o caso em espécie, da **Resolução Normativa ANEEL nº 1000/2021**.

39. Destaque-se que, dentre os princípios a serem observados pela Administração Pública, encontra-se o princípio da eficiência, consagrado no *caput* do art. 37 da CF/88, o qual, como é consabido, consubstancia, em apertada síntese, a necessidade de se “fazer mais com menos”, **sem descuidar do atendimento ao interesse público da melhor forma possível**.

40. No caso em concreto, verifica-se que optar por solução outra que não a contratação direta da concessionária RGE, mormente ao se considerar o elevado custo das demais soluções e outras eventuais intercorrências que poderiam decorrer da contratação de terceiro para a obra, ensejaria cenário de dispêndio de dinheiro público de forma desnecessária, sem, contudo, repita-se, fomentar a isonomia, tampouco a obtenção da proposta mais vantajosa ou o desenvolvimento nacional sustentável.

41. Outrossim, a contratação direta da concessionária atende, ainda, ao princípio da economicidade, tido como um dos principais parâmetros de controle da atividade administrativa por parte dos Tribunais de Contas.

42. Pelo exposto, entende-se que, diante de todo o histórico e de todo o exposto, **a melhor solução jurídica ao caso é a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação**, sobretudo ao se considerar as peculiaridades que envolvem o caso em análise, o qual parece sugerir que **a utilização da licitação no caso em tela, a um só tempo, não cumpriria com as funções constitucionais e legais de tal instituto e ainda traria nítido prejuízo ao erário**.

c) Da possibilidade de pagamento antecipado

43. Acerca do tema, é de assinalar que não se desconhece o teor dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, que inadmitem, em regra, a antecipação de despesas. Tais dispositivos estabelecem que “o pagamento de despesa só será efetuado (...) após sua regular liquidação”, a qual, por sua vez, pressupõe a existência do ajuste formal, nota de empenho e comprovante de entrega do bem ou prestação efetiva do serviço.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

44. A Lei nº 14.133/2021 inovou na matéria, **passando a prever expressamente a possibilidade de pagamento antecipado**, conforme dispositivo legal que segue transcrito:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta. (grifou-se)

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado. (grifou-se)

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

45. Admitem-se, portanto, hipóteses **excepcionais** em que é possível a antecipação de pagamento pela administração pública – assinalando-se, por oportuno, que, ante o teor da Lei nº 14.133/2021 (que, no artigo 145, §2º, utiliza o termo “poderá”), restou superado o entendimento de que a prestação de garantia seria requisito intransponível para tal proceder.

46. No presente caso, como se vê, consta na carta contrato encaminhada pela RGE que “*para escolher a opção de execução pela DISTRIBUIDORA, basta efetuar o pagamento do boleto anexo (fl. 08), cujo valor corresponde à Participação Financeira do Consumidor - PFC, dentro do prazo de 30 dias corridos a partir do recebimento desta correspondência*” (Carta Contrato nº 171423, encaminhada pela RGE, fls. 09-10). Tal cobrança por meio de documento diverso da fatura e prévio à execução dos serviços vem expressamente prevista no art. 625, §1º, da Resolução nº 1000/2021 da ANEEL, supratranscrito.

47. Trata-se, portanto, *a priori*, de exigência da distribuidora que possui lastro na norma da agência reguladora, e cujo atendimento seria necessário ao próprio início da consecução do serviço pretendido pela administração, razão pela qual se entende juridicamente viável tal proceder pelo município.

48. É de assinalar, porém, que, não obstante a RGE não faça qualquer menção nesse sentido na carta contrato, o fato é que o art. 625, §2º, da Resolução 1000/2021 da ANEEL, traz a faculdade ao ente público consumidor – uma vez submetido à Lei nº 14.133/2021 – de **solicitar à RGE que o pagamento seja feito junto da fatura regular e posteriormente à execução do serviço, o que deverá ser atendido pela concessionária/distribuidora**. Ante a importância, convém destacar mais uma vez o teor do referido artigo da resolução:

Art. 625. A distribuidora deve cobrar os serviços dispostos no art. 623 no faturamento regular, após a sua prestação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

§ 1º A distribuidora pode cobrar os serviços dos incisos XIII a XVI do caput do art. 623 por meio de documento diferente da fatura, e condicionar a execução ao seu prévio pagamento.

§ 2º Mediante solicitação expressa de consumidor submetido à Lei de Licitações e Contratos, a cobrança dos serviços dos incisos XIII a XVI do caput do art. 623 deve ser adicionada ao faturamento regular após a sua prestação pela distribuidora. (grifou-se)

49. Outrossim, o art. 107 da referida resolução prevê também a possibilidade de **parcelamento** da participação financeira do consumidor, **caso solicitado pelo consumidor e aprovado pela distribuidora:**

Art. 107. O pagamento da participação financeira pode ser parcelado no caso de solicitação do consumidor e aprovação da distribuidora, mediante formalização por meio de contrato ou outro instrumento.

50. Ou seja, **compete ao gestor avaliar a conveniência e oportunidade de formalizar a solicitação junto à RGE para que o pagamento do valor da PFC ocorra não por boleto previamente à execução do serviço, mas, sim, na própria fatura regular e posteriormente à execução** (caso em que não restará escolha à concessionária), **bem como que o pagamento da PFC seja parcelado, mediante aceite da RGE**, ou ainda, se assim quiser a administração pública, **efetuar o pagamento antecipadamente nas hipóteses previstas no art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, desde que devidamente justificado no processo.** Constatou-se, contudo, que **há justificativa inserida no item 6 do TR quanto ao pagamento antecipado.**

d) Da não incidência tributária

51. A respeito da incidência tributária no presente caso, reporto-me à Informação nº 1.134/2023, de 30 de maio de 2023, da DPM, emitida após consulta realizada por Município em caso análogo, cuja conclusão, após extensa e muito bem fundamentada análise, é de que:

“não há que se falar em retenções de IRRF, INSS ou de ISS, na medida em que o contrato firmado pelo Município não representa uma prestação de serviços, mas uma relação jurídica específica, prevista em Lei e denominada de **Participação Financeira do Consumidor** na execução de obras relativas aos serviços de fornecimento de energia elétrica, **o que não preenche os critérios de incidência tributária de IRRF, INSS ou ISS.**” (grifou-se)

52. Sendo assim, não haverá incidência tributária no caso semelhante ao presente. A referida informação da DPM segue anexa ao presente parecer.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

e) Da instrução do processo à luz da Lei nº 14.133/2021

53. A Lei nº 14.133/2021 estabelece o procedimento a ser adotado nos casos de contratações diretas. Tal procedimento é encontrado no art. 72 da referida lei, que assim prescreve:

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. (grifou-se)

54. Constata-se que o art. 72, acima transcrito, traz o comando "**deverá**" no que se refere à instrução do processo de inexigibilidade de licitação. Outrossim, no que se refere ao ETP e ao TR, os arts. 47 e 57 do Decreto Municipal nº 48/2023 assim estabelecem:

Art. 47. **A obrigação de elaborar Estudo Técnico Preliminar aplica-se** à aquisição de bens e **à contratação de serviços e obras**, inclusive locações em geral e contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, ressalvado o disposto no art. 54 deste Decreto.

Art. 57. **O Termo de Referência será obrigatório para todas as contratações decorrentes de licitação, dispensas abrangidas por esse Decreto ou inexigibilidades.**

55. Constatou-se que foram elaborados o DFD, o ETP e o TR. No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar, esse deve conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII, XII e XIII do § 1º, conforme determinado no § 2º do artigo 18:

Art. 18 (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, **apresentar as devidas justificativas.** (grifou-se)

56. E sempre que não contemplar os demais elementos, o ETP deverá apresentar as devidas justificativas.

57. Assim, no caso concreto, observou-se que o mesmo demonstra fundamentadamente os elementos constantes no § 1º, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021.

58. Quanto ao **inciso VI**, do § 1º, art. 18, da Lei nº 14.133/2021, constatou-se que no ETP esse item está parcialmente atendido com a juntada do documento que dá suporte à comprovação do valor (boleto da RGE). Na carta contrato nº 171423 consta uma memória de cálculo baseada no projeto elaborado, não sendo, no entanto, apresentada uma relação dos preços unitários referenciais.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

59. O inciso **II**, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021, **estabelece que a estimativa da despesa deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23** dessa Lei. Esse dispositivo assim estabelece:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - **contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;**

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, 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.**

(...) (grifou-se)

60. A estimativa de preços apresentada pelo órgão requisitante se baseia na memória de cálculo apresentada pela própria concessionária que a Administração pretende contratar para a prestação do serviço pretendido, Carta Contrato nº 171423, encaminhada pela RGE, fls. 09-10.

61. Em reunião realizada entre a equipe técnica, Diretor de Planejamento Urbano, Diretor de Compras e esta Procuradora, no dia 30/04/2025, foi apresentada pela equipe técnica a dificuldade na obtenção de pesquisa de preços nos portais de compras públicas sobre contratações similares. Informaram que quando realizada cotação com empresas que oferecem o serviço que se assemelha à presente contratação, não são retornados os e-mails, que quando eventualmente retornam, informam que não possuem interesse,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE SANTA ROSA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Núcleo de Matérias Setoriais

ou ainda, em casos excepcionais, retornam com orçamento relativamente superior ao ofertado pela concessionária RGE. Tal informação já havia sido prestada pelo Diretor de Planejamento Urbano em processos administrativos anteriores, a exemplo do processo nº 54937, de 15/07/2024, o qual, por conseguinte, fazia menção aos processos nºs 20625/2023 e 23463/2023), os quais evidenciavam a vantajosidade de realização das intervenções diretamente com a concessionária de energia elétrica.

62. Na ocasião da reunião foi recomendado que a Administração Municipal faça nova tentativa de obtenção de cotação de preços com outras empresas, para que essa cotação possa servir de parâmetro para comprovação da vantajosidade em futuras contratações.

63. A equipe técnica ainda destacou na referida reunião que cada caso a ser contratado tem suas particularidades, especificidades e complexidades que fazem com o que o valor diferencie significativamente de um serviço para outro.

64. Outra alternativa que poderia ser utilizada para obtenção de valores praticados no mercado seria a apresentação, pela concessionária, de notas fiscais que comprovem previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, nos termos do § 4º, do art. 23, da Lei nº 14.133/2021.

65. A partir da recomendação acima referida, a SMPH realizou estudo técnico para fins de comparação geral e aferição se a opção da escolha pela contratação de obras de deslocamento e/ou extensão de energia elétrica pela concessionária RGE SUL DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A. estão dentro dos preços praticados no mercado por outras empresas, a fim de ser utilizado o referido estudo em futuras contratações por essa opção. O mencionado estudo foi realizado por meio do processo administrativo nº 54286/2025, de 16/06/2025, cujo relatório técnico se anexa ao presente parecer jurídico. A conclusão do referido estudo foi a seguinte: *"Com base na análise apresentada, esta equipe entende que a contratação direta da RGE para execução dos serviços de extensão/deslocamento de rede elétrica se mostra mais vantajosa para a Administração Pública, tanto do ponto de vista técnico quanto econômico e operacional. A compatibilidade de preços com os praticados pelo mercado, a ausência de cláusulas que possam elevar o custo final, a agilidade no processo de contratação, a segurança na execução dos serviços e o respaldo técnico da própria concessionária responsável pelo sistema justificam a opção."*

66. Diante de toda a justificativa apresentada, tanto no ETP, como no TR, bem como na reunião acima referida, **entende-se como suprido o requisito da pesquisa de preços praticados no mercado.**

67. Quanto ao Termo de Referência, observou-se que, de um modo geral, esse atende aos requisitos estabelecidos no inciso XXIII, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

68. Verificou-se que foi demonstrada a compatibilidade da previsão de dotação orçamentária para o compromisso a ser assumido, conforme documento de fl. 12.

69. Cumpre lembrar que **se faz necessária também a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.** Para tanto foram juntadas as certidões de regularidade fiscal, trabalhista, correcional e de licitante inidôneo (fls. 15-21), faltando somente a certidão negativa estadual, conforme consta no documento de fl. 23. Em conversa com o Diretor de