



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

Ciente e de acordo. **AUTORIZO** a contratação da concessionária COOPERLUZ, por **inexigibilidade de licitação - art. 74, da Lei nº 14.133/2021, hipótese de inexigibilidade *sui generis***, para execução do deslocamento de uma rede de distribuição de energia elétrica, composta por 1 (um) poste e rede de média e baixa tensão, na Estrada Lajeado Capim – Lajeado Assombrado, visando possibilitar o alargamento da via e execução de calçamento, em Santa Rosa/RS.

Após, à **Seção de Compras** para observância ao contido no **item 68** deste parecer jurídico, e para as demais providências necessárias ao prosseguimento.

Santa Rosa/RS, 18 de novembro de 2025.

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



ANDERSON MANTEI,
Prefeito Municipal





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

Processo nº 88.688, de 13/10/2025

Órgão requisitante: Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação

Assunto: contratação da Concessionária COOPERLUZ para execução do deslocamento de uma rede de distribuição de energia elétrica na Estrada Lajeado Capim – Lajeado Assombrado

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 COOPERLUZ para execução do deslocamento de uma rede de distribuição de energia elétrica, composta por 1 (um) poste e rede de média e baixa tensão, na Estrada Lajeado Capim – Lajeado Assombrado, visando possibilitar o alargamento da via e execução de calçamento, conforme ETP e TR.
2. O objetivo é a contratação direta da concessionária COOPERLUZ (fl. 06), por inexigibilidade, para que realize o serviço acima referido.
3. Instruem o feito:
 - comprovante de abertura (fl. 01);
 - DFD (fls. 02-03);
 - ETP (fls. 04-05);
 - TR (fl. 06);
 - solicitação do serviço à COOPERLUZ e resposta desta com orçamento (fls. 07-11);
 - requisição ao compras (fl. 13);
 - comprovante de inscrição e situação cadastral da concessionária COOPERLUZ (fl. 15);
 - certidões de regularidade fiscal, trabalhista e correcional (fls. 16-23);
 - comprovante de que a concessionária COOPERLUZ não é optante pelo Simples Nacional (fl. 24);
 - relatório da Seção de Compras quanto à instrução do processo até o momento e solicitando análise e manifestação jurídica (fl. 25);
 - comprovante de tramitação com distribuição a este Núcleo de Matérias Setoriais mediante despacho do Diretor Jurídico Substituto do Município (fl. 26).
4. Feita a contextualização, passa-se à análise jurídica.

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



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

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 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.



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

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 COOPERLUZ 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 poste e rede a seu pedido, não 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:

[...]



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

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.

§ 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 do documento de fl. 07, recebido da COOPERLUZ, que dá conta de que o valor a ser custeado pelo Município de Santa Rosa é de responsabilidade do interessado, 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



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

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 COOPERLUZ, 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 a obrigação de licitar os casos assim especificados na legislação.

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. Cumpre destacar que as normas relativas às licitações – assim como suas hipóteses de dispensa e inexigibilidade – têm como objetivos centrais: **(i)** assegurar a isonomia entre os potenciais licitantes, garantindo que todos os interessados possam oferecer serviços ou fornecer bens à Administração Pública; e **(ii)** viabilizar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, a qual, em última análise, corresponderá àquela que melhor atender ao interesse público.

25. Neste contexto, é fundamental ressaltar que a licitação não deve ser compreendida como um fim em si mesma, mas como um meio pelo qual a Administração busca assegurar a melhor satisfação do interesse público. Em outras palavras, o procedimento não pode se sobrepor ao objetivo que se pretende alcançar.



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

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 posto, verifica-se que, no caso em análise, a Concessionária COOPERLUZ é a responsável pela distribuição de energia elétrica na região onde se faz necessária a execução do deslocamento/remoção de poste, bem como de rede de baixa e média tensão. Trata-se, portanto, da detentora do conhecimento técnico específico, conforme se depreende do projeto constante à fl. 08, já que a concessionária não elaboraria projeto que fosse de atribuição de outra distribuidora. Assim, a circunstância evidencia que o sujeito a ser contratado é, necessariamente, a Concessionária COOPERLUZ.

29. Ademais, o §1º do artigo 88 da Resolução Normativa ANEEL nº 1.000 dispõe que as obras de deslocamento de rede devem ser executadas conforme o cronograma definido pela distribuidora. Assim, ainda que o Município optasse pela contratação de um terceiro para a execução da obra — o que implicaria, possivelmente, custos superiores, em razão da necessidade de elaboração de projeto básico/executivo e da mobilização de servidores municipais — **a efetiva realização do serviço permaneceria condicionada ao cronograma estabelecido pela própria COOPERLUZ**.

30. Do mesmo modo, eventual execução de obras por terceiros (prestadores de serviços contratados pelo consumidor) deve observar a Norma Técnica GED 14186. Entre os aspectos relevantes dessa norma, destaca-se a **exigência de anuência da distribuidora** para a realização de qualquer obra, **cujo projeto deve ser previamente submetido à COOPERLUZ**, o que **evidencia**, de forma ainda mais clara, **o know-how técnico da concessionária**.

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

31. Cumpre mencionar, ainda, que o **projeto** em voga (fl. 08) foi **desenvolvido pela própria COOPERLUZ**, 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. À vista do exposto, evidencia-se que, para além da questão meramente financeira, **o caso envolve o notório know-how da concessionária/distribuidora de energia na execução da obra, o que confere maior segurança sob todos os aspectos**, tanto ao ente público contratante quanto aos usuários do serviço público essencial em questão

34. Importa salientar que o **rol** previsto no art. 74 da Lei nº 14.133/2021 possui caráter manifestamente **exemplificativo**, conforme se infere da expressão utilizada pelo legislador — "em especial nos casos de" — constante do referido dispositivo. Dessa forma, admite-se que o Administrador faça uso da inexigibilidade de licitação em situações não expressamente elencadas nos incisos do artigo, desde que presentes os pressupostos que caracterizam a inviabilidade de competição. Nesse passo, cite-se, novamente, a lição de Sidney Bittencourt³:

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. Continua o respeitado jurista ⁴:

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.

36. No tocante ao caso concreto, relembra-se que se trata de pessoa jurídica submetida à regulação de autarquia federal, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Em razão disso, aplicam-se à concessionária as normas emanadas da referida agência reguladora, o que, por si só, configura uma situação sui generis de contratação, à luz do disposto na Resolução Normativa nº 1000/2021, cujos dispositivos de maior pertinência à espécie já foram transcritos.

37. No presente caso, compreende-se que se configura uma exceção implícita às regras gerais de contratação pública, em razão de a contratada tratar-se de concessionária de serviço público submetida à rigorosa regulação por autarquia federal — a ANEEL. Dessa forma, impõe-se, necessariamente, a observância das normas emanadas pela referida agência reguladora, em especial, para a situação em análise, da Resolução Normativa ANEEL nº 1000/2021.

³ Op. cit.

⁴ Op. cit.



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

38. 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.**

39. No caso em análise, constata-se que a adoção de alternativa diversa da contratação direta da concessionária COOPERLUZ, especialmente diante do elevado custo das demais soluções e das possíveis intercorrências decorrentes da contratação de terceiros para a execução da obra, resultaria em dispêndio desnecessário de recursos públicos. Ademais, tal medida não promoveria, reitere-se, a isonomia entre os licitantes, tampouco asseguraria a proposta mais vantajosa ou contribuiria para o desenvolvimento nacional sustentável.

40. 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.

41. Assim, conclui-se que, diante do histórico e das circunstâncias apresentadas, **a solução jurídica mais adequada ao caso é a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação.** Isso se justifica pelas peculiaridades que envolvem a situação em análise, na medida em que a realização de procedimento licitatório não atenderia às funções constitucionais e legais do instituto e, ao contrário, acarretaria evidente prejuízo ao erário.

c) Da possibilidade de pagamento antecipado

42. 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.

43. 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.

44. 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.



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

45. No presente caso, como se vê, consta no e-mail encaminhado pela COOPERLUZ (fl. 11 e verso), que é exigido encaminhamento da nota de empenho para então ser dada continuidade no processo (encaminhamento ao Município de Santa Rosa do Termo de Opção, Participação Financeira e Compromisso). Não foi possível constatar dentro de presente processo de que há exigência da concessionária para pagamento anterior à execução dos serviços. Contudo, esta Procuradora buscou informações junto ao técnico que subscreveu o ETP e o TR, e esse informou que, após o encaminhamento da nota de empenho à concessionária, essa emite boleto bancário da Participação Financeira e que a execução do serviço fica condicionada ao pagamento do referido boleto. 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.

46. Trata-se, portanto, de exigência da distribuidora amparada em norma da agência reguladora, cujo cumprimento se revela indispensável para o início da execução do serviço almejado pela Administração. Nesse sentido, considera-se juridicamente viável a adoção de tal procedimento pelo Município.

d) Da não incidência tributária

47. 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)

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

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

49. 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;



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

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)

50. 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.

51. 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 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;



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

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)

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

53. 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.

54. Quanto ao **inciso VI**, do § 1º, art. 18, da Lei nº 14.133/2021, constatou-se que no ETP esse item está atendido com a juntada do orçamento que dá suporte à comprovação do valor (fls. 09-10).

55. 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 bancadas 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;



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

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)

56. 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, fls. 09-10.

57. 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, ou ainda, em casos excepcionais, retornam com orçamento relativamente superior ao ofertado pela concessionária. 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.

58. Na ocasião da reunião foi recomendado que a Administração Municipal fizesse 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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 por concessionária 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



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

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."*

62. Para o presente caso, é feita referência ao estudo realizado, no item VI do ETP, mencionando que a execução dos serviços pela própria distribuidora é a mais vantajosa. Presume-se, com isso, que a Administração está querendo dizer que qualquer contratação de concessionária, seja ela a RGE ou a COOPERLUZ, é mais vantajosa que contratar outras empresas que prestam esse tipo de serviço.

63. Diante de toda a justificativa apresentada, tanto no ETP, como no TR, bem como no estudo acima referido, **entende-se como suprido o requisito da pesquisa de preços praticados no mercado.**

64. 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.

65. Verificou-se que foi demonstrada a compatibilidade da previsão de dotação orçamentária para o compromisso a ser assumido, conforme documento de fl. 14.

66. 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. 16-23).

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

68. 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.**

69. Quanto à minuta de contrato, a própria concessionária fornecerá o Termo de Opção, Participação Financeira e Compromisso, conforme informado no e-mail de fl. 11.

Conclusão e encaminhamentos

70. 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 67 e 68.**

71. 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 COOPERLUZ, por **inexigibilidade de licitação – art. 74, da Lei nº 14.133/2021**, hipótese de **inexigibilidade *sui generis***, para execução do deslocamento de uma rede de distribuição de energia elétrica, composta por 1 (um) poste e rede de média e baixa tensão, na Estrada Lajeado Capim – Lajeado



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

Assombrado, visando possibilitar o alargamento da via e execução de calçamento, em Santa Rosa/RS.

2º) à **Seção de Compras** para observância ao contido no **item 68** deste parecer jurídico, e para as demais providências necessárias ao prosseguimento.

Santa Rosa/RS, 17 de novembro de 2025.

CARLA ELISIANE
SCHONHART:81941773087

Assinado de forma digital por CARLA
ELISIANE SCHONHART:81941773087
Dados: 2025.11.17 16:58:35 -03'00'

CARLA ELISIANE SCHONHART
Procuradora do Município
OAB/RS nº 92.055

À consideração superior.

Ciente e de acordo com o disposto no parecer jurídico de fls. 27-33 e 35-40, por suas próprias razões.

Ao **Gabinete do Excelentíssimo Prefeito Municipal** para que, querendo, autorize a contratação da concessionária COOPERLUZ, por inexigibilidade de licitação – art. 74, da Lei nº 14.133/2021, hipótese de inexigibilidade *sui generis*, para execução do deslocamento de uma rede de distribuição de energia elétrica, composta por 1 (um) poste e rede de média e baixa tensão, na Estrada Lajeado Capim – Lajeado Assombrado, visando possibilitar o alargamento da via e execução de calçamento, em Santa Rosa/RS.

Após, à **Seção de Compras** para observância ao contido no **item 68** deste parecer jurídico, e para as demais providências necessárias ao prosseguimento.

Santa Rosa/RS, 17 de novembro 2025.

FLÁVIO ANTÔNIO FAGUNDES,
Diretor Jurídico do Município.