



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº 1057/2025.

Protocolo nº 1623/2025 (*protocolado em 30/01/2025*).

Ofício Administrativo nº 185/2025.

Autoria: DARÍLIA BUZATO. (*Diretora Geral*)

Assunto: SOLICITA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S.A, PARA ATENDER À DEMANDA DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES-ES.

RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos da Câmara Municipal de Linhares submete o presente processo para análise e parecer acerca do requerimento formulado (fl. 02) para a contratação da empresa **EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S.A.**, e considerando a impossibilidade de concorrência no fornecimento desse serviço essencial, solicito a abertura de processo administrativo para a contratação direta da referida concessionária, nos termos do artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, combinado com o artigo 109 da mesma lei.

A Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES em fl. 07, **AUTORIZOU** a tomada de providências objetivando a contratação da empresa **EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S.A.**, nomeando os seguintes membros da Comissão Permanente de Planejamento da Contratação serão responsáveis pelo andamento desse processo: *a) Cleidiane Passos; b) Sarah Silva Rossi; c) Danielli Sant'Ana Bobbio; d) Jéssica Marquez Santos Querendo;* conforme Portaria Normativa nº 024/2025.

Juntada de fatura de energia com a concessionária referente ao mês de dezembro/2024 em fls. 14/16; Contrato de Concessão nº 001/95 em fls. 17/32 e Resolução Homologatória em fls. 64/225; **Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 06/2025** em fls. 33/48; **Termo de Referência (TR)** em fls. 49/63; **Justificativa de Preço** em fls. 226/230; **Pesquisa de Preço nas publicações no PNCP dos Atos de Contratação Direta, com os respectivos valores homologados, dos seguintes órgãos: CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO, INSTITUTO DE PESSOAS E MEDIDAS DO ESPÍRITO SANTO E PROCURADORIA GERAL DO ESPÍRITO SANTO visando a contratação de fornecimento de energia elétrica** em fls. 231/242.

Vencedores de Preços Simples à **EDP ESPÍRITO SANTO DISTRIBUICAO DE ENERGIA S.A** em fl. 245; Preço Médio em fl. 246; Valores Médios para Reserva Orçamentária em fl. 247; Ordenação de Despesas em fl. 249; Nota de Pré Empenho em fl. 253.

Documentação da empresa vencedora em fls. 257/292, *quais sejam:* Ato Assembléia Geral e Estatuto Social Consolidado em fls. 257/284; Inexistência de Menores em fl. 285; Cartão CNPJ em fl.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

286; Certidão Positiva com Efeitos Negativos Estadual ES em fl. 287; Certidão Negativa TJES em fl. 288; Regularidade do FGTS em fl. 289; Certidão Positiva com Efeitos de Negativa Municipal – Vitória em fl. 290; Certidão Positiva Trabalhista em fl. 291; Certidão Positiva com Efeitos de Negativa da União em fl. 292;

Minuta do Contrato em fls. 293/306;

É o que importa a relatar.

DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA JURÍDICA

A Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares, enquanto órgão consultivo, deve prestar consultoria jurídica, ou seja, possui legitimidade para manifestar-se **somente quanto à legalidade da ação administrativa**, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do **administrador público**, e não da Procuradoria que lhe dá assessoramento jurídico.

Saliente-se que a presente manifestação toma por base, *exclusivamente*, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Assim, cabe a assessoria jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal de Linhares**, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Faz-se necessário registrar também que esta Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares é um órgão *meramente* consultivo, emitindo-se pareceres *strictum* jurídico-opinativo, estando as autoridades competentes desvinculadas a seguir, ante a ausência de força vinculante. *Destarte*, compete ao presente órgão tão somente a análise das questões jurídicas a ela direcionadas. Não diferente, disciplina o notório *doutrinador* Dr. Marçal Justen Filho (*JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12^a ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252*) que ensina que os **“atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres”**, não tendo o condão compulsório do presente parecer deste Órgão consultivo às decisões do Gestor.

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Como sabido, público e notório, a Lei 8.666/1993 fora revogada em 30/12/2023. Ante a todo o exposto, alicerçado à fundamentação apresentada, **utilizar-se-á os trâmites licitatórios disciplinados pela Lei nº 14.133/2021**. Pois bem, adentremos a análise ao *caso in concretu*.

Antes de adentrar no mérito do pedido, *realizaremos* os apontamentos abaixo.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Inicialmente, destaca-se o art. 175 da CRFB, bem como ao art. 14 da Lei nº 8.987/1995 e ao art. 37, inciso XXI da Constituição da República, que assim, pela ordem, apregoam:

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.

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Nestes termos, as aquisições e contratações públicas devem ser precedidas do devido processo de licitação, entretanto, o disposto no inciso XXI, art. 37, preceitua que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral, com a expressão “ressalvados os casos especificados na legislação”.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da **Lei Federal nº 14.133/2021**, disciplina que o procedimento licitatório se inicia com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado.

A contratação direta por inexigibilidade, nas palavras de Marçal Justen Filho, é uma “*imposição da realidade extranormativa*” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 18. ed. São Paulo: RT, 2019, p. 594). Como decorrência disso, o rol dos incisos do artigo 74 da Lei nº 14.133 se afigura como meramente exemplificativo – “*numerus apertus*”. Isso porque é impossível sistematizar todos os eventos dos quais decorrem uma inviabilidade de competição.

O inciso I do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 possibilita ao gestor público a contratação por **inexigibilidade de serviços fornecido por empresa ou representante comercial exclusivo**.

Acerca da inexigibilidade de licitação, assim dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021:

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



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Portanto, qualquer tentativa de licitar este serviço restaria frustrada, pela inviabilidade de processar-se o julgamento objetivo. Noutras palavras, a contratação direta, por empresa exclusiva/monopólio (concessionária pública), torna **inexigível a licitação**. Tal afirmativa é constatada aos autos, notadamente com o Contrato de Concessão nº 001/95 em fls. 17/32 e Resolução Homologatória em fls. 64/225.

Apesar disso, a *douta Diretoria de Suprimentos realizou Justificativa de Preço* em fls. 226/230; *Pesquisa de Preço* nas publicações no PNCP dos Atos de Contratação Direta, com os respectivos valores homologados, dos seguintes órgãos: CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO, INSTITUTO DE PESSOAS E MEDIDAS DO ESPÍRITO SANTO E PROCURADORIA GERAL DO ESPÍRITO SANTO visando a contratação de fornecimento de energia elétrica em fls. 231/242; **Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 06/2025** em fls. 33/48; **Termo de Referência (TR)** em fls. 49/63.

Comprovada a situação de **exclusividade/monopólio**, constata-se a chamada “ausência de pluralidade de soluções” o que evidencia ainda mais a inviabilidade de competição de determina objeto, pois colocaria a Administração Pública em situação de faltas de alternativas em contratar. O exemplo concreto dos autos é uma dessa impossibilidade, ante o caso de monopólio no serviço de energia elétrica no Estado do Espírito Santo.

Quanto a conceituação para a verificação da existência de monopólio, Marçal Justen Filho doutrina que, *litteris*:

*[...] O monopólio caracteriza-se quando existe um único fornecedor para um produto ou serviço no mercado. Isso envolve, inclusive, serviços de interesse coletivo (públicos ou não). Até há pouco tempo, isso se passava com os serviços de telecomunicações, que estão sendo objeto de um sistema de competição. A pluralidade de operadores de serviços de telefonia afastou a ideia de inviabilidade de competição e produziu, aliás, problemas práticos de grande dimensão. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**. 18 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Pág. 605)*

Temos a orientação do *Tribunal de Contas da União (TCU)* quanto a diligência que o ordenador de despesas deve evidar nas contratações sob a tutela da inexigibilidade, que assim sinaliza:

Súmula 255 – TCU

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Pois bem, segundo o artigo 72 da Lei Federal na 14.133/2021, o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta inderida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Em análise minuciosa dos autos, percebe-se que os requisitos foram cumpridos, sendo o inciso I em fl. 02; **Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 06/2025** em fls. 33/48; **Termo de Referência (TR)** em fls. 49/63.

Importantíssimo destacar que esta Procuradoria não possui competência na elaboração do Termo de Referência, sendo de total competência da Comissão de Planejamento das Contratações Públicas a responsabilidade de acompanhar todos os trâmites nas etapas da contratação, zelando pelo bom andamento em observância ao princípio da celeridade, é imperativo que a equipe de planejamento realize as seguintes diligências: Estudos técnicos preliminares e demais documentos que devam instruir o procedimento administrativo de contratação. Anteprojeto, termo de referência ou projeto básico. Pesquisa de preços de mercado. Mapa de riscos da contratação, quando aplicável. Minuta do edital, do contrato e da ata de registro de preço, quando aplicável, conforme Portaria Normativa nº 024/2025.

Já os incisos II e IV, houve **Justificativa de Preço** em fls. 226/230; **Pesquisa de Preço** fls. em fls. 231/242; Vencedores de Preços Simples à **EDP ESPIRITO SANTO DISTRIBUICAO DE ENERGIA S.A** em fl. 245; Preço Médio em fl. 246; Valores Médios para Reserva Orçamentária em fl. 247; Ordenação de Despesas em fl. 249; Nota de Pré Empenho em fl. 253.

Quanto ao inciso III, restará cumprido ante o presente *parecer jurídico*.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Quanto aos incisos V, VI, VII e VIII restam atendidos à luz das fls. 03; 33/48 e 49/63. Em análise a documentação da empresa contratada **EDP ESPIRITO SANTO DISTRIBUICAO DE ENERGIA S.A** em fl. 245, percebe-se que se trata de empresa de renome nacional com autorização do ordenador de despesas, conforme fl. 07. Percebe-se ainda que há nos autos documentação que ateste sua qualificação em fls. 257/292, *quais sejam*: Ato Assembléia Geral e Estatuto Social Consolidado em fls. 257/284; Inexistência de Menores em fl. 285; Cartão CNPJ em fl. 286; Certidão Positiva com Efeitos Negativos Estadual ES em fl. 287; Certidão Negativa TJES em fl. 288; Regularidade do FGTS em fl. 289; Certidão Positiva com Efeitos de Negativa Municipal – Vitória em fl. 290; Certidão Positiva Trabalhista em fl. 291; Certidão Positiva com Efeitos de Negativa da União em fl. 292.

Da análise a documentação acostada, percebe-se que há em fl. 291 há certidão positiva trabalhista, assim sendo, a *Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas atesta a existência de registro do CPF ou do CNPJ da pessoa sobre quem deva versar a certidão no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas, em virtude de inadimplência perante a Justiça do Trabalho quanto às obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive no concernente aos recolhimentos previdenciários, a honorários, a custas, a emolumentos ou a recolhimentos determinados em lei; ou decorrentes de execução de acordos firmados perante o Ministério Público do Trabalho, Comissão de Conciliação Prévias ou demais títulos que, por disposição legal, contiver força executiva.*

O Tribunal de Contas da União já analisou situações análogas a essa (Decisão nº 431/97 – Plenário e Acórdão nº 1.402/2008 – Plenário), tendo admitido, com base no *princípio da indisponibilidade do interesse público, a possibilidade excepcional de contratação de empresa não detentora de regularidade fiscal, dado o monopólio por ela exercido sobre a atividade apta a satisfazer a necessidade do Poder Público.*

Observa-se ainda que há nas documentações acostadas Certidão Positiva com Efeitos de Negativa em fl. 287; fl. 290 e fl. 292. O tema já restou disciplinado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, vejamos:

Acórdão 117/2024 – Plenário – TCU. Processo nº 022.085/2023-8.

Como o próprio nome diz, a certidão é positiva com efeitos de negativa, ou seja, tem o mesmo valor de uma certidão negativa de débitos, sendo apta a comprovar a regularidade do contribuinte. (...) A unidade técnica frisa o caráter de rigor formal excessivo pela desconsideração de que a certidão positiva tem efeitos negativos e reforça a jurisprudência estabelecida pelo TCU(...)

Por tais razões, a certidão positiva de fl. 291 e, as positivas com efeitos de negativa de fl. 287; fl. 290 e fl. 292 deverão ser aceitas pela Administração Pública, tendo em vista o monopólio da concessionária de energia elétrica EDP Escelsa no Estado do Espírito Santo, bem como os efeitos legais de negativa, afastam o *formalismo excessivo, estando a empresa apta, nos termos do Acórdão nº 2.320/2010 da Primeira Câmara do TCU, e, REsp nº 997.259/RS do Superior Tribunal de Justiça (STJ)*.

Por fim, há nos autos a minuta de contrato em fls. 293/306. Sem mais delongas, a referida minuta preenche todos os requisitos legais explicitados na Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

– Lei Federal nº 14.133/2021, de forma que este órgão consultivo é de manifestação favorável para a utilização da aludida minuta.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares **OPINA FAVORAVELMENTE** a contratação direta por *inexigibilidade* a empresa **EDP ESPIRITO SANTO DISTRIBUICAO DE ENERGIA S.A** de fl. 245, para a prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica para atender o prédio da Câmara Municipal de Linhares, com *fulcro* nos artigos 74, inciso I e, 109 da Lei 14.133/2021.

ALERTA-SE A DIRETORIA DE SUPRIMENTOS DESTA CASA, quanto a documentação obrigatória, certidões negativas de seguridade social (INSS) e fiscal (federal, estadual e municipal), e, declaração de inexistência de trabalhador menor no quadro da empresa a ser contratada, bem como certificar a existência de tais documentos nos autos e sua validade, **sob pena da sua inexistência configurar ilegalidade**.

Importantíssimo destacar que esta Procuradoria **não possui competência na elaboração do Termo de Referência**, sendo de total competência da Comissão de Planejamento das Contratações Públicas a *responsabilidade de acompanhar todos os trâmites nas ases da contratação, zelando pelo bom andamento em observância ao princípio da celeridade, é imperativo que a equipe de planejamento realize as seguintes diligências: Estudos técnicos preliminares e demais documentos que devam instruir o procedimento administrativo de contratação. Anteprojeto, termo de referência ou projeto básico. Pesquisa de preços de mercado. Mapa de riscos da contratação, quando aplicável. Minuta do edital, do contrato e da ata de registro de preço, quando aplicável*, conforme Portaria Normativa nº 024/2025.

Ressalta-se ainda que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando a presente manifestação adstrita às questões jurídicas, pois a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, com o fito de evitar conflitos de interesses, sendo necessário repartir as funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade, ou, até mesmo, usurpar competência que não lhe é devida.

Tudo consubstanciado nos exatos termos da fundamentação dispendida acima, reiterando-se que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, facultando-se, portanto, ao gestor público decidir de forma diversa da orientação jurídica delineada se assim o entender.

É o parecer, s.m.j.

Linhares/ES, em 20 de fevereiro de 2025.

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral