



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS E ACESSO À POLÍTICA

**DESPACHO N° 2792/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU**

**NUP: 00688.002098/2024-33**

**INTERESSADOS: DIRETORIA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA - DISEMEX**

**ASSUNTOS: DIVULGAÇÃO DOS PARECERES REFERENCIAIS N°S 4/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, 3/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU E 2/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO EM FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO EM FORNECIMENTO DE ÁGUA E/OU COLETA DE ESGOTO SANITÁRIO E REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL, COM RECONHECIMENTOS DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR E DE DÍVIDA, RESPECTIVAMENTE.**

1. Trata-se de divulgação dos Parecer Referenciais nºs 4/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, 3/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU e 2/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, que tratam, respectivamente, de: (i) inexigibilidade de licitação em fornecimento de energia elétrica; (ii) inexigibilidade de licitação em fornecimento de água e/ou coleta de esgoto sanitário e (iii) realização de despesa sem cobertura contratual, com reconhecimentos da obrigação de indenizar e de dívida (Sequências Super Sapiens nº 4, 6, 8 e 10).
2. Os referidos pareceres foram encampados e ratificados, prevendo-se para utilização em âmbito nacional, conforme Despachos nºs 525/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU, 526/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU e 527/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU, respectivamente (Sequências Super Sapiens nº 7, 9 e 11).
3. Ciência de seus termos.
4. Assim, ao zeloso Apoio da Conjur para:
  - a) abrir tarefa aos senhores Consultor Jurídico e Consultor Jurídico Adjunto e às senhoras Advogadas da União integrantes desta Coordenação-Geral, para ciência e sem a necessidade de manifestação, a princípio;
  - b) juntar os **Pareceres Referenciais nºs 4/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, 3/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU e 2/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, os Despachos nºs 45/2024/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, 525/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU, 526/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU e 527/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU (Sequências 4, 6-11 do Super Sapiens)** e o presente Despacho no SEI/MJSP e encaminhar à diligente Secretaria Executiva-SE/GM, para conhecimento e adoção de providências no sentido de informar os órgãos e unidades desta Pasta acerca do teor das referidas manifestações;
  - c) arquivamento no Super Sapiens; e
  - d) registro das manifestações em pasta própria na rede.

Brasília, 19 de novembro de 2024.

*(assinado eletronicamente)*

CARLOS ALBERTO VALENTIM DOS SANTOS

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitação e Contratos e Acesso à Política  
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002098202433 e da chave de acesso eabe0a1e



Documento assinado eletronicamente por CARLOS ALBERTO VALENTIM DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1759670858 e chave de acesso eabe0a1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS ALBERTO VALENTIM DOS SANTOS. Data e Hora: 19-11-2024 14:22. Número de Série: 39819172608822412883311826172. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA  
ATUAÇÃO ESTRATÉGICA

RUA SANTA CATARINA, 6º ANDAR, LOURDES, BELO HORIZONTE/MG

**PARECER REFERENCIAL n. 00004/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000073/2024-03**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA (E-CJU/SSEM)**

**ASSUNTOS: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ENERGIA ELÉTRICA.**

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR). DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO: FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. HIPÓTESES DE CABIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, I, DA LEI 14.133/21.

PROCESSO DE ORIGEM: 00688.000073/2024-03;

ÓRGÃO DESTINATÁRIO: Todos os Órgãos da União assessorados pela E-CJU/SSEM/CGU/AGU;

PRAZO DE VALIDADE: 2 (dois) anos, admitidas renovações. Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22.

**1. PRELIMINARES.**

1.1 Definição do objeto da contratação.

1.1.I - Ambiente de Contratação Regulada (ACR). Órgão público enquadrado no Grupos A com demanda inferior a 30kW - Tarifa verde ou azul - ou Grupo B - Tarifa convencional ou branca: Possibilidade de contratação direta (Art. 74, I, Lei 14.133/21).

1.1.II - Ambiente de Contratação Livre (ACL). Órgão publico enquadrado no Grupo A do ACR com demanda superior a 30kW. Necessidade de licitação. Inaplicabilidade do parecer parametrizado.

1.2 Cabimento da MJR.

2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

3. Limites da contratação e instâncias de governança.

4. Avaliação de conformidade legal.

5. Da caracterização da inexigibilidade de licitação (art. 74, I, da Lei 14.133/21).

6. INSTRUÇÃO PROCESSUAL: a) Estudo Técnico Preliminar; b) Análise de riscos; c) Termo de Referência; d) Adequação orçamentária; e) Requisitos de habilitação e qualificação; f) Razão da escolha do contratado; g) Justificativa de preço; h) Plano de Contratações Anual – PCA; i) Designação de agentes públicos; j) Autorização da autoridade competente e publicidade.

7. DA CONTRATAÇÃO. Considerações.

8. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial - ou, se for o caso, justifique seu afastamento - é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo sem submeter os autos à e-CJU/SSEM, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

**1.**

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela e-CJU/SSEM em procedimentos de contratação direta de serviços de fornecimento de energia elétrica, pelo ambiente de contratação regulada - ACR (Grupo A, com demanda inferior a 30kW, ou Grupo B, com qualquer demanda), por inexigibilidade de licitação nos termos do art. 74, I da Lei n. 14.133/2021.

2. Caso o órgão se enquadre no Grupo A e tenha necessidade de contratar uma demanda superior a 30kW (Art. 2º, XII da RN ANEEL nº 1000/21), é possível a disputa entre os interessados atuantes no ambiente de contratação livre (ACL). Nesta situação, não se aplica este parecer, sendo necessário o procedimento licitatório.

3. O cálculo da demanda é questão técnica do ramo da engenharia elétrica. Todavia, os incisos XI a XIII da Resolução Normativa ANEEL nº 1000/2021, conceituam o termo "demanda", que tem relação com a média de potência ativa (kWh) disponibilizada de forma contínua para o contratante num determinado período (ex: kWh/dia), para o funcionamento usual de seus equipamentos elétricos. Vejamos:

Art. 2º (...)

XI - demanda: média das potências elétricas ativas ou reativas, injetada ou requerida do sistema elétrico de distribuição durante um intervalo de tempo especificado;

XII - demanda contratada: demanda de **potência ativa a ser obrigatória e continuamente disponibilizada pela distribuidora no ponto de conexão**, conforme valor e período de vigência fixados em contrato, em kW (quilowatts);

XIII - demanda medida: maior demanda de potência ativa injetada ou requerida do sistema elétrico de distribuição pela carga ou geração, verificada por medição e integralizada em intervalos de 15 minutos durante o período de faturamento, em kW (kilowatts); (...)

4. Sendo possível ao órgão atuar no ambiente de contratação livre, após a realização de licitação, em caso de ausência de interessantes ou propostas válidas, é admissível a contratação direta da distribuidora local de energia, pelo ambiente de contratação regulada (ACR), com fundamento no art. 75, III da Lei 14.133/21:

Art. 75. É dispensável a licitação:

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

- a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;
- b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes.

## 2. ANÁLISE

### 2.1 Questões Preliminares

#### 2.1.1 Definição do objeto da contratação.

5. Antes de se verificar a aplicabilidade deste parecer ao caso, o Estudo Técnico Preliminar deve esclarecer quais as alternativas viáveis de contratação - considerando o enquadramento do Órgão no Grupo A ou B do ambiente de contratação regulada (ACR), sua demanda de energia e horários de uso da energia (uso de energia nos horários de pico - 18 a 21 horas).

6. A partir destes dados é possível avaliar a forma de contratação que melhor atende ao órgão. Caso o órgão se enquadre no Grupo A do ambiente de contratação regulada (ACR), com demanda de energia superior a 30kW, é possível a contratação pelo mercado livre (ACL), mediante licitação.

7. Quando possível a contratação direta por inexigibilidade, ao elaborar seu termo de referência, deve o órgão indicar qual a melhor tarifa para suprir suas necessidades. Em contratação direta, sempre pelo Mercado regulado, estão disponíveis as seguintes tarifas:

- Grupo A (tarifa convencional ou branca) ou

- Grupo B (tarifa verde ou azul).

8. A despeito de tratar-se de questão técnica/mercadológica, faremos uma exposição detalhada das possibilidades de contratação, para melhor orientação do gestor em sua decisão.

### **2.1.1.I - MERCADO REGULADO (Ambiente de Contratação Regulada - ACR)(Grupos A e B)**

9. O mercado regulado de energia elétrica, também conhecido como Ambiente de Contratação Regulada (ACR), é aquele em que o usuário do serviço, denominado como consumidor cativo, compra energia diretamente do concessionário de energia local. Como usualmente cada localidade possui uma única concessionária prestadora do serviço, torna-se possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

10. As modalidades tarifárias do mercado regulado são definidas de acordo com o Grupo Tarifário, segundo as opções de contratação definidas na Resolução Normativa ANEEL nº 1.000/2021, alterada pela Resolução Aneel 1059/2023, e no Módulo 7 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - Proret. Assim, neste ambiente, o consumidor não pode negociar o preço da energia e está sujeito às tarifas de energia fixadas pela ANEEL, reajustadas anualmente.

11. Dentro do mercado regulado, existem dois grupos tarifários: o Grupo B (de baixa tensão) e o Grupo A (de alta e média tensão).

12. O Grupo A (alta e média tensão - igual ou superior a 2,3 quilovolts - Kv ) e o Grupo B (baixa tensão - inferior a 2,3 Kv), basicamente, tem as seguintes características:

1. Gestão Complexa e Custo Baixo (Grupo A);
2. Gestão Simples e Custo Alto (Grupo B).

13. Em seguida detalharemos as principais características do grupos do mercado regulado:

#### **Grupo A (média e alta tensão ou baixa tensão em sistema subterrâneo)**

14. O Grupo A se divide nos subgrupos A1, A2 e A3, que formam os consumidores de alta tensão, e subgrupos A3a e A4, para consumidores de média tensão. Por fim, existe o subgrupo AS, único caso em que consumidores atendidos em baixa tensão se enquadram no grupo A, desde que atendidos por sistema subterrâneo de distribuição com carga instalada superior a 75kW:

- A1 – tensão de fornecimento igual ou superior a 230 kV;
- A2 – tensão de fornecimento de 88 kV a 138 kV;
- A3 – tensão de fornecimento de 69 Kv;
- A3a – tensão de fornecimento de 30 kV a 44 kV;
- A4 – tensão de fornecimento de 2,3 kV a 25 kV;
- AS – tensão de fornecimento inferior a 2,3 kV, a partir de sistema subterrâneo de distribuição.

15. O enquadramento do consumidor em um dos subgrupos citados depende da tensão (baixa, média ou alta) e potência de geração instalados para seu atendimento, segundo critérios estabelecidos pelo art. 23 da RN ANEEL nº 1000/21. Se a carga/potência de geração instalada é superior a 75kW, via de regra, o consumidor pertence ao subgrupo do grupo A do mercado regulado. Vejamos:

Art. 23. A distribuidora deve definir o grupo e o nível de tensão de conexão ao sistema elétrico, observados os critérios a seguir:

I - para unidade consumidora:

a) **Grupo B**, com tensão menor que 2,3 kV em rede aérea: se a **carga e a potência de geração instalada na unidade consumidora forem iguais ou menores que 75 kW**;

- b) Grupo B, com tensão menor que 2,3 kV em sistema subterrâneo: até o limite de potência instalada, conforme padrão de atendimento da distribuidora, observado o direito de opção para o subgrupo AS do Grupo A disposto no § 3º;
  - c) **Grupo A**, com tensão maior ou igual a 2,3 kV e menor que 69 kV: se a **carga ou a potência instalada** de geração na unidade consumidora forem **maiores que 75 kW** e a maior demanda a ser contratada for menor ou igual a 2.500 kW; e
  - d) Grupo A, com tensão maior ou igual a 69 kV: se a maior demanda a ser contratada for maior que 2.500 kW;
  - (...)
- § 3º O consumidor pode optar pela mudança para o subgrupo AS do grupo A, caso a unidade consumidora tiver carga instalada maior que 75 kW e for atendida por sistema subterrâneo de distribuição em tensão menor que 2,3 kV.

16. Os clientes do Grupo A devem estimar corretamente seu consumo, para que possam contratar uma demanda de energia, que será cobrada independentemente de sua utilização, passando por um período de testes e ajustes da demanda, nos termos do art. 311 e seguintes da RN ANEEL nº 1000/21. Caso o consumo ultrapasse a demanda contratada, o excesso é passível de cobranças adicionais .

17. O Grupo A possui diferentes modalidades tarifárias, que se diferem pelo valor cobrado pelo uso da energia nos horário ponta e fora ponta. Tais períodos são definidos pelas distribuidoras, considerando a carga de seus sistemas, e posteriormente aprovados pela ANEEL. Dessa forma, o horário ponta é constituído de 3 horas diárias seguidas (onde a tarifa é mais cara), exceto sábados, domingos e feriados. Já o horário fora ponta é o período das 21 horas restantes do dia.

18. O objetivo dessa diferença de tarifas é reduzir a demanda e não sobrecarregar o sistema no horário ponta (18 às 21 horas), que é o “horário de pico”.

19. A tarifação é binômia, ou seja, os consumidores tem uma tarifa aplicável à sua demanda contratual de energia, a ser paga independente do uso, e outra aplicada ao seu efetivo consumo de energia elétrica. Isto posto, as modalidades tarifárias são divididas em horo-sazonal azul e verde:

- **Tarifa azul** (Art. 214 da RN ANEEL Nº 1.000/21):

Obrigatória às unidades consumidoras de alta tensão (A1, A2 e A3), e opcional para os demais subgrupos A (Art. 220, I).

Caracteriza-se pelas tarifas de demanda diferentes para as demanda dos horários de ponta e fora da ponta e tarifas de consumo diferentes para a energia utilizada nos horários de ponta e fora de ponta.

Oferece custos menores no consumo de energia no horário de ponta

- **Tarifa verde** (Art. 213 da RN ANEEL Nº 1.000/21):

Disponível para as unidades consumidoras de média tensão (A3a, A4) e subgrupo AS (Art. 220, II).

Caracteriza-se por ter apenas uma tarifa de demanda, sem segmentação horária, mas tarifas diferentes de consumo de energia para os horários de ponta e fora de ponta.

Oferece custos menores no consumo de energia no horário fora de ponta

20. O que difere as duas opções é que na tarifa verde contrata-se apenas um valor de tarifa da demanda, já na azul contrata-se dois (um para o horário de ponta, e outro para o horário fora de ponta). Em qualquer dos casos, todavia, a tarifa de consumo no horário de ponta terá valor mais elevado.

21. Como regra, a tarifa azul oferece custos menores no consumo de energia no horário de ponta. Portanto, é a melhor escolha aos consumidores que não conseguem evitar o alto consumo de energia nesse período (de 18 às 21 horas).

22. Assim, na contratação pelo Grupo A, a tarifa de energia será mais baixa, mas é preciso estar atento a dois pontos importantes:

- O primeiro é evitar o consumo excessivo de energia entre 18h e 21h, horários, independentemente da modalidade tarifária escolhida (azul ou verde). Esse é chamado de “horário de ponta”, onde existe maior demanda de energia, e por esse motivo, seu preço é mais caro.
- Já o segundo ponto de atenção é com a parcela fixa chamada Demanda Contratada, sujeita a multa caso seja ultrapassada, sendo necessário estimar com a maior precisão possível a estimativa do consumo de energia do órgão contratante.

23. Quando é realizada a contratação pelo Grupo A, devem ser celebrados o contrato de compra de energia regulada (CCER) e o Contrato de Uso do Sistema de Distribuição - CUSD, ambos com a distribuidora local de energia, observando-se o disposto no art. 127 da RN ANEEL Nº 1.000/21.

24. Pode ser ainda necessário celebrar o Contrato de Uso do Sistema de Transmissão - CUST, com o Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, para central geradora despachada centralizadamente pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, e, além disso, o Contrato de Conexão às Instalações de Transmissão – CCT, no caso de conexão a instalações classificadas como "Demais Instalações de Transmissão – DIT" (§§3º a 6º do art. 127 da RN ANEEL Nº 1.000/21).

### **Grupo B (baixa tensão)**

25. Este grupo é composto pelas unidades consumidoras com tensão de fornecimento inferior a 2,3 kV. Conforme disposto no art. 23, I, "a" da RN ANEEL nº 1000/21, o Grupo B abrange unidades consumidoras com carga de geração instalada de até 75 KW. Em caso de carga de geração instalada superior, a contratação pelo mercado regulado deve ser feita pelo Grupo A (ressalvado o caso de sistema subterrâneo, que admite a contratação pelo Grupo B, com qualquer carga até o limite máximo de potência instalada, conforme padrão de atendimento da distribuidora de energia).

26. A tarifação do Grupo B é monômia, ou seja, os consumidores têm tarifas aplicáveis unicamente ao consumo de energia elétrica, não precisando contratar o valor da demanda.

27. Isso não significa que os clientes do Grupo B não paguem pela infraestrutura da rede de distribuição. Existe o “custo de disponibilidade”, que é o custo fixo que pago caso o consumidor não atinja um consumo mínimo, que varia conforme a ligação da unidade consumidora com a rede de distribuição.

28. O grupo B tem tarifas mais altas, mas a forma de gerenciar a conta de luz é simples: consumindo menos, a conta será menor. Isso porque, em regra, aplica-se a tarifa convencional, sem segmentação horária no dia (Art. 211 c/c Art. 219, I da RN ANEEL Nº 1.000/21).

29. Ressalva-se, todavia, a possibilidade de se aderir à tarifa horo-sazonal branca (Art. 212 c/c art. 219, II da RN ANEEL Nº 1.000/21), que estabelece tarifas diferentes para os horários de ponta (Ex: 17:30 às 20:30 horas), intermediários (Ex: das 16:30h às 17:30h e das 20:30h às 21:30h) e fora da ponta. Observo que o valor exato da tarifa e as faixas de horário não são as mesmas em todas as regiões do país, variando conforme a distribuidora contratada.

30. As unidades consumidoras do Grupo B também tem suas divisões e classificações:

- **B1** – classe residencial;
- **B2** – classe rural;
- **B3** – demais classes;
- **B4** – iluminação pública.

#### **2.1.1.II - MERCADO LIVRE (Ambiente de Contratação Livre - ACL)**

(Fonte de consulta: <https://abraceel.com.br/wp-content/uploads/post/2020/10/Cartilha-do-Consumidor-Livre-3.pdf>)

31. O ambiente de contratação livre (ACL), é aquele em que os consumidores têm a liberdade de escolher o fornecedor de energia elétrica e negociar as condições de fornecimento em contratos com prazo determinado.

32. Neste caso, o preço da energia reflete as condições de mercado e é fruto da livre negociação entre consumidor e gerador/comercializador.

33. No ACL, o consumidor livre realiza o pagamento de pelo menos dois contratos:

- Contrato de compra da energia, com vigência determinada, pela compra de energia no mercado livre junto a fornecedor distinto da concessionária local de energia, em que preços, prazos, volumes e condições de pagamento, durante o período de vigência estabelecido, são negociados diretamente entre as partes;
- Contrato de uso do sistema de distribuição (CUSD - Art. 127, I), firmado com a distribuidora local de energia - para o serviço de distribuição da energia adquirida, pelo sistema da concessionária, com valor regulado pela ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica).

34. O consumidor que migra para o mercado livre consegue melhores condições de compra de energia em comparação aos praticados no mercado regulado, podendo encontrar valores inferiores, além de não pagar bandeiras tarifárias cobradas do mercado regulado, em épocas de escassez na produção energética (Art. 2º, II c/c Art. 307 e 308 da RN ANEEL Nº 1.000, DE 7/12/2021).

35. Segundo a RN ANEEL Nº 1.000, DE 7/12/2021, podem atuar no mercado livre de energia elétrica as empresas geradoras de energia elétrica, comerciantes de energia e duas categorias de consumidores:

- **Consumidor Especial** (Art. 2º , VIII da RN ANEEL Nº 1.000, DE 7/12/2021)

O Consumidor especial atua no mercado livre mediante comunhão de carga de duas ou mais unidades consumidoras. A demanda total do grupo deve ultrapassar os 500 kW, e cada unidade consumidora atendida deve ter demanda contratada individual de pelo menos 30 kW (Art. 148, II e III da RN ANEEL nº 1000/21). Nesta condição, é possível a compra de energia no mercado livre de forma conjunta, para atendimento de todas as unidades num mesmo contrato.

Essa comunhão pode ser:

- 1 - de fato: quando as unidades consumidoras estão em áreas contíguas, não separadas por via pública;
- 2 - de direito: quando as unidades consumidoras têm a mesma raiz de CNPJ, desde que pertençam ao mesmo submercado (norte, nordeste, sul ou sudeste/centro-oeste).

Nos dois casos, é obrigatório o registro na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE (Art. 161 da RN ANEEL nº 1000/21).

- **Consumidor Livre/ Varejista** (Art. 160 da RESOLUÇÃO NORMATIVA ANEEL Nº 1.000, DE 7/12/2021, com [redação dada da REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#))

Desde janeiro de 2024, toda unidade consumidora conectada em média/alta tensão, no Grupo A do mercado regulado, com qualquer demanda, está apta a comprar energia no mercado livre de energia elétrica, caracterizando-se como consumidor livre, com liberdade para negociar seus contratos de fornecimento de energia e escolher entre qualquer tipo de energia, seja convencional ou incentivada.

O requisito de participação no consumidor no Grupo A deve ser comprovado pela celebração do CUSD, o qual deve integrar os processos de adesão e de modelagem dos pontos de consumo na CCEE, conforme Procedimentos de Comercialização (Art. 160, §1º da RN ANEEL nº 1000/21, com redação dada pela [REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#)).

O consumidor do grupo A que atuar no mercado livre de energia deve contratar a demanda mínima de 30 kW (Art. 148, III da RN ANEEL nº 1000/21), cujo pagamento é devido independentemente do uso efetivo da energia.

O consumidor com demanda inferior a 500kW deve ser representado por um agente varejista na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE (Art. 160, §3º da RN ANEEL nº 1000/21).

36. Até 31/12/2023, era preciso contratar uma demanda de energia de pelo menos 500 kW para enquadrar o usuário como Consumidor Livre. Todavia, com a edição da REN ANEEL 1.059/2023, a partir de 01/01/2024, qualquer consumidor do Grupo A com demanda superior a 30kW pode se enquadrar como Consumidor Livre, conforme detalhado em seguida. Tal alteração legislativa tornou desnecessário o esforço para enquadramento como Consumidor Especial para contratar no ACL, através da reunião de várias unidades consumidoras (o Consumidor Especial ainda precisa de demanda mínima de 500 kW para sua caracterização).

37. Conforme já relatado neste parecer, o art. XXIII da RN ANEEL nº 1000/21 (Art. 23, I , "c"), estabelece que o Grupo A se caracteriza por unidades consumidoras com conexão em tensão maior ou igual a 2,3 kV (média e alta tensão), ou caso atendidas a partir de sistema subterrâneo de distribuição (nos sistemas subterrâneos a tensão pode ser menor que 2,3 kV - Subgrupo AS - Art. 23, §3º).

38. O art. 23 da RN ANEEL nº 1000/21 (Art. 23, I , "c"), fixa os níveis de potência de geração instaladas para os Grupos B e A do mercado regulado, estabelecendo carga instalada (Art. 2º, III da RN ANEEL nº 1000/21) mínima de 75 kW para o Grupo A.

39. Por sua vez, o art. 160 da RN ANEEL Nº 1.000, DE 7/12/2021 foi alterado pela [REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#), que excluiu desta norma a exigência de demanda contratada mínima de 500 kW (antigo art. 160, V) para compra de energia elétrica no ACL. Vejamos:

Art. 160. O consumidor do grupo A atendido em qualquer tensão pode optar pela compra de energia elétrica no ACL. ([Redação dada pela REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#))

~~Art. 160. O consumidor atendido em qualquer tensão pode optar pela compra de energia elétrica no ACL, desde que a contratação da demanda observe, no mínimo, o seguinte valor em um dos postos tarifários, conforme disposto na Portaria MME nº 514, de 27 de dezembro de 2018:~~

I - a partir de 1º de julho de 2019: 2.500 kW; ([Revogado pela REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#))

II - a partir de 1º de janeiro de 2020: 2.000 kW; ([Revogado pela REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#))

III - a partir de 1º de janeiro de 2021: 1.500 kW; ([Revogado pela REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#))

IV - a partir de 1º de janeiro de 2022: 1.000 kW; ([Revogado pela REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#))

V - a partir de 1º de janeiro de 2023: 500 kW. ([Revogado pela REN ANEEL 1.059, de 07.02.2023](#))

40. Deste modo, o art. 148, I da RN ANEEL Nº 1.000, DE 7/12/2021 perdeu sua eficácia. A única norma que passou a estabelecer limites de demanda mínima a ser contratada pelo ACL, para contratação por consumidor do Grupo A é o art. 148, III, que estabelece a demanda contratada de no mínimo 30 kW para atuação no ACL. Vejamos:

Art. 148. A contratação da demanda por consumidor deve observar, em pelo menos um dos postos tarifários, os seguintes valores mínimos:

I - para consumidor livre: valores dispostos no art. 160;

II - para consumidor especial: 500 kW; e

**III - para os demais consumidores do grupo A, inclusive cada unidade consumidora que integre comunhão de interesses de fato ou de direito de consumidores especiais e outros**

**usuários: 30 kW.**

### **Quem então pode então contratar pelo Ambiente de Contratação Livre (ACL)?**

41. Consumidor do grupo A, que, via de regra, é todo consumidor atendido com conexão em tensão maior ou igual a 2,3 kV (média e alta tensão), com carga ou potência instalada maior que 75 kW (Subgrupos A1, A2, A3, A3a, A4 - Art. 2º XXIII - RN ANEEL nº 1000/21) e demanda mínima de 30 kW.
42. Também se enquadram como consumidor do grupo A os consumidores atendidos por sistema subterrâneo de distribuição com carga instalada maior que 75 kW, em baixa tensão (mesmo quando atendido em baixa tensão - menor que 2,3 kV). (Subgrupo AS - Art. 2º XXIII, "f" c/c Art. 23 , §3º - RN ANEEL nº 1000/21)
43. Carga ou potência instalada não se confundem com demanda mínima de contratação. A carga instalada se refere à soma das potências nominais de todos equipamentos elétricos instalados na unidade consumidora e em condições de entrar em funcionamento, expressa em kW (quilowatts) (Art. 2º, III da RN ANEEL nº 1000/21).
44. Já a demanda mínima contratada se refere à demanda de potência ativa a ser obrigatória e continuamente disponibilizada pela distribuidora no ponto de conexão, conforme valor e período de vigência fixados em contrato, em kW (quilowatts) (Art. 2º, XII da RN ANEEL nº 1000/21).
45. Assim, para integrar o Grupo A, não é preciso que o cliente consuma 75 kW. Desde que o consumidor se enquadre no Grupo A (potência instalada superior a 75 kW), pode contratar pelo mercado livre (ACL). Porém, deve ser contratada uma demanda mínima de 30 kW (Art. 148, III da RN ANEEL nº 1000/21), cujo pagamento é devido independentemente do uso efetivo da energia, observadas as regras tarifárias da contratação.

### **Como é a contratação no mercado livre de energia elétrica?**

46. No mercado livre, a contratação de energia é feita diretamente entre consumidores e o agente vendedor (empresas geradoras de energia) por meio do Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Livre - CCEAL (Art. 159, II, "b" da RN ANEEL nº 1000/21). Contudo, a entrega continua sendo feita pela distribuidora, que cobra pelos serviços necessários à distribuição da energia.
47. Também é necessário celebrar o Contrato de Compra de Energia Regulada - CCER com a distribuidora local, em caso de consumidor parcialmente livre, que usa parte da energia disponibilizada diretamente pela concessionária (vide arts. 162 a 169 da RN ANEEL nº 1000/21)
48. Pode ser necessário celebrar o Contrato de Uso do Sistema de Transmissão - CUST, com o Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, para central geradora despachada centralizadamente pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS. Além disso, o CUST e o Contrato de Conexão às Instalações de Transmissão – CCT são necessários no caso de conexão a instalações classificadas como "Demais Instalações de Transmissão – DIT" (§§3º a 6º do art. 127 da RN ANEEL Nº 1.000/21). A necessidade ou não de tais contratos envolve questões técnicas, cuja análise foge à competência jurídica da AGU.
49. Sempre que for possível a atuação do Órgão público no mercado livre, considerando-se a existência de diversos agentes vendedores de energia no Ambiente de Contratação Livre (ACL), não é possível a contratação direta por inexigibilidade, sendo necessária a realização de licitação.

#### **2.1.2 - Cabimento da MJR. ON AGU nº 55, de 23/05/2014. Art. 4º, II da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22.**

50. A manifestação jurídica referencial (MJR) traz para o gestor os entendimentos jurídicos consolidados sobre o tema de que trata. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23/05/2014 a criou buscando maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade na atividade de consultoria jurídica:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA N° 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.**

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014.

51. Conforme art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022, a construção de uma *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringiria à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

52. Quanto ao primeiro requisito, destacamos que a e-CJU/SSEM é a segunda maior unidade virtualizada - atrás apenas da e-CJU/Aquisições -, lidando com uma gama relevante de diferentes tipos de contratações de serviços, num total de mais de 5.000 (cinco mil) processos distribuídos somente no ano de 2023.

53. Considerando-se que todos os Órgãos da União necessitam de energia elétrica para o seu adequado funcionamento, que esta consultoria jurídica atende a todos os Órgãos da Administração Direta existentes fora de Brasília/DF, com raríssimas exceções, e que a contratação direta pelo mercado regulado de energia predomina nas contratações públicas, o tema objeto desta parecer representa volume expressivo da demanda da E-CJU/SSEM/CGU/AGU.

54. Quanto ao segundo requisito, saliente-se que a contratação direta de serviços de fornecimento de energia elétrica pelo mercado regulado, firmado por contrato de adesão, possui baixa complexidade. Uma vez escolhida a contratação pelo mercado regulado (ACR), o processo é instruído com atos e documentos de cunho meramente administrativo e de certa singeleza, cuja conferência é de atribuição dos agentes responsáveis pela instrução do processo. A atividade jurídica acaba por se restringir à verificação da juntada da documentação necessária ao atendimento das exigências legais.

55. Após estudo das inovações promovidas pela Lei 14.133/21, verifica-se que a questão continua sem grande complexidade. Basta ao gestor observar o disposto neste parecer, para que pratique o ato com segurança jurídica.

56. Pelo exposto, restam atendidas as diretrizes para expedição de MJR, dispensando-se a análise jurídica individualizada e obrigatória de processos sobre esta matéria.

57. Ressalva-se que questões de natureza jurídica que suscitem dúvidas específicas no gestor público quanto a forma de proceder, podem e devem ser pontualmente submetidas à análise da unidade consultiva sempre que o órgão assessorado entender necessário.

## **2.2 Finalidade, abrangência e limites do Parecer.**

58. O parecer jurídico tem por finalidade auxiliar o gestor no controle prévio da legalidade administrativa dos atos praticados, conforme artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

59. O controle prévio de legalidade não abrange aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, conforme Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

60. As especificações técnicas contidas no processo de contratação, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, características, requisitos e avaliação do preço estimado, são responsabilidade do órgão contratante.

61. Recomenda-se que o órgão adote sempre parâmetros técnicos objetivos, para melhor atender o interesse público. A decisões discricionárias do gestor (questões de oportunidade e conveniência) devem ser motivadas nos autos.

62. Não é papel da AGU fiscalizar o gestor, nem os atos já praticados. Este parecer não é vinculante, mas em prol da segurança da própria autoridade, recomenda-se avaliar e acatar, sempre que possível, os entendimentos aqui expostos.

63. As questões relacionadas à legalidade serão apontadas neste ato. O eventual prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos é da responsabilidade exclusiva do gestor.

## 2.3 Limites da contratação e instâncias de governança.

64. O Decreto nº 10.193, de 27/12/2019, estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços. Vejamos:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

65. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, veio estabelecer normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/2019.

66. O serviço de fornecimento de energia elétrica caracteriza-se como atividade de custeio. Nos termos da norma acima, o gestor deve identificar a autoridade responsável por autorizar a contratação.

67. A chefia do órgão (Coordenador/Chefe da unidade administrativa) pode receber delegação para autorizar contratações com valor total de até R\$1.000.000,00. Neste caso, recomenda-se a juntada do ato de delegação publicado no DOU, além da autorização da contratação pretendida.

## 2.4 Avaliação de conformidade legal.

68. O art. 19 da Lei nº 14.133/21, prevê mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços. As listas de verificação (disponibilizados pela Advocacia-Geral da União em sua página virtual) são importantes para auxiliar na adequada condução do processo.

69. O art. 36 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 tornou obrigatório o preenchimento das listas de verificação (Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016).

70. As listas atualizadas estão disponíveis no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/listas-de-verificacao>.

71. Tratando-se de contratação direta por inexigibilidade, deve ser preenchida a [Lista de Verificação Contratações Diretas - Lei 14.133 \(jun/22\)](#), com indicação do documento do processo onde atendida cada exigência.

## 2.5 Da comprovação da exclusividade da prestação do serviço. Inexigibilidade de licitação (art. 74, I, da Lei 14.133/21).

72. Via de regra, as contratações de bens e serviços realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de procedimento licitatório. Apesar disso, existem situações em que não há como ocorrer a licitação, visto que a própria realidade fática, ou a lei, impõe que seja realizada a contratação sem a prévia competição.

73. Surgem, pois, as hipóteses de *dispensa* e de *inexigibilidade*, que viabilizam a contratação direta. São casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (dispensa), ora pela inviabilidade da competição (inexigibilidade), conforme dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/21:

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;(...)

74. A contratação direta não afasta dever de realizar a melhor contratação possível, considerados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

75. No presente caso, os serviços de fornecimento e distribuição de energia elétrica pelo mercado regulado (ACR) caracterizam-se como serviços públicos regularmente outorgados a concessionárias, ou prestados por empresa pública, com atuação exclusiva nas localidades objeto da concessão.

76. Necessário, porém que o Órgão contratante junte aos autos documentação que comprove que a contratada é a única prestadora do serviço na localidade.

77. Via de regra, o contrato de concessão do serviço pelo poder público, ou norma de criação da empresa pública prestadora do serviço, conforme o caso, são suficientes para atender tal requisito, sendo a exclusividade usualmente atestada por tais documentos.

78. Demonstrada a inviabilidade da competição no caso concreto, entende-se cabível a contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, I, da Lei n. 14.133/21, podendo o órgão assessorado prosseguir na análise dos ulteriores termos do presente parecer referencial.

79. Tendo em vista a atual regulação do setor de fornecimento de energia, ressaltamos que não configura-se a inexigibilidade de licitação caso o órgão ou entidade contratante entenda oportuno contratar o serviço no mercado livre de fornecimento energia (ACL), na condição de consumidor livre (consumidor do Grupo A com demanda estimada superior a 30 kW).

## 2.6 Instrução processual.

80. O processo de contratação se inicia com a formalização da demanda pelo setor requisitante (Documento de Formalização da Demanda - Art. 72, I da Lei nº 14.133/21), seguido da designação dos agentes responsáveis pela contratação, pela autoridade máxima do órgão licitante, observados os arts. 7º a 9º da Lei nº 14.133/21.

81. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que o processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes documentos, conforme abaixo transcrito:

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.

82. Recomenda-se que o órgão assessorado se certifique da adequada elaboração de cada um dos documentos referidos no dispositivo acima transcrito, realizando a juntada dos mesmos aos autos do processo.

83. Alguns desses documentos serão abaixo examinados.

#### **II.6.1. Estudo Técnico Preliminar.**

84. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP:

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;

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.

85. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

86. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2021, deve a Administração observar as regras constantes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

87. Recomenda-se que os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elabore(em) o estudo técnico preliminar, contendo as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

### **II.6.2. Análise de riscos.**

88. O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o processo de contratação direta deverá contemplar a análise dos riscos.

89. No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. Recomenda-se que tais orientações sejam incorporadas ao planejamento desta contratação.

90. Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, a E-CJU/SSEM/CGU/AGU poderá ser consultada para os esclarecimentos jurídicos necessários.

### **II.6.3. Termo de Referência.**

91. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;

- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

92. A Instrução Normativa Sege/SME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

#### **II.6.4. Adequação orçamentária.**

93. Conforme se extrai do art. 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, o processo de contratação direta deve compatibilizar-se com as leis orçamentárias.

94. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

#### **Lei nº 8.429, de 1992**

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

#### **Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

95. Tratando-se de contratação de serviço de fornecimento de energia elétrica, atividade notoriamente rotineira de todos os órgãos da Administração, aplica-se a Orientação Normativa nº 52 do Advogado-Geral da União, que dispensa declaração relativa aos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

#### **II.6.5. Requisitos de habilitação e qualificação.**

96. Quanto aos requisitos de habilitação e qualificação da contratada, alerta-se que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, sua comprovação deve ser exigida antes da formalização do contrato (art. 92, XVI

c/c arts.72, V, e art. 91, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

97. Nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133/21, há quatro tipos de habilitação: jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; econômico-financeira.

98. No que tange à regularidade fiscal, social e trabalhista, tanto a doutrina como a jurisprudência do TCU são uníssonas no sentido de que, mesmo nos casos de contratação direta, devem ser exigidas a comprovação de regularidade junto à Fazenda e a Dívida Ativa da União, o INSS e o FGTS. Além disso, com o advento da Lei nº 12.440, de 2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

99. Cabe ao administrador zelar pela efetiva validade dessas certidões na ocasião da contratação.

100. Recomenda-se ao gestor verificar o cumprimento, por parte da contratada, de exigências de habilitação jurídica e/ou de regularidade fiscal e trabalhista e/ou de qualificação técnica e/ou econômico-financeira estabelecidas, bem como a ausência de impedimentos para contratar com o Poder Público

101. Destacamos que a concessionária local do serviço de energia atual é a única empresa apta a prestar o serviço para o consumidor que não preenche os requisitos para atuar no ambiente de contratação livre (ACL). Além disso, em qualquer situação em que o consumidor não produza sua energia, no próprio local de consumo, a concessionária local detém o monopólio do serviço de distribuição da energia contratada. Isto posto, independentemente da aquisição da energia ocorrer no mercado livre (ACL) ou regulado (ACR), é indispensável firmar contrato com a concessionária local para o recebimento da energia elétrica adquirida (Art. 127, I da RN ANEEL nº 1000/21).

102. Assim, mesmo que sua situação fiscal e trabalhista não esteja regular, a concessionária local de energia poderá ser contratada, nos termos da **Orientação Normativa AGU nº 9, de 01/04/2009**:

103. A comprovação da regularidade fiscal na **celebração do contrato** ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o **monopólio de serviço público**, pode ser **dispensada em caráter excepcional**, desde que **previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante** e, concomitantemente, a **situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora**.

104. Recomenda-se sejam os documentos de habilitação sejam anexados os autos, ou adotadas as medidas previstas na ON AGU nº 9, de 01/04/2009, acima descritas.

#### **II.6.6. Razão da escolha do contratado.**

105. Quanto à razão da escolha do contratado, ela se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade de licitação, amparada, pois, na existência de apenas uma prestadora apta à execução do serviço.

#### **II.6.7. Justificativa de preço.**

106. Os preços dos serviços prestados pelas concessionárias de energia elétrica são definidos em conformidade com normatização própria e aplicados de maneira uniforme a todos os usuários do serviço.

107. As concessionárias praticam preços constantes em tabelas tarifárias específicas, cujos valores são regidos por parâmetros previamente definidos pelo Poder Público. Tratando-se de serviços executados em regime de exclusividade, não há sequer que se falar em pesquisa de preços perante outros fornecedores/prestadores.

108. Nesse contexto é que se deve ter em vista o elemento "justificativa do preço" (art. 72, inciso VII, da nova Lei de Licitações). Acerca do tema, impende trazer à colação a Orientação Normativa AGU n. 17/2009:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N° 17/2009**

É OBRIGATÓRIA A JUSTIFICATIVA DE PREÇO NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, QUE DEVERÁ SER REALIZADA MEDIANTE A COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS OU PESSOAS PRIVADAS.

109. A Lei nº 14.133, de 2021, caminha no mesmo sentido. Seu art. 23, §4º, afirma que 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 do mesmo 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.

110. Destaco que o fornecimento de energia elétrica é remunerado por tarifa homologada pela ANEEL.

111. Assim, como forma de demonstrar que os valores cobrados pela futura contratada são compatíveis com aqueles cobrados dos consumidores do mesmo padrão, cabe à Administração verificar o correto enquadramento da unidade consumidora no grupo tarifário compatível com sua demanda e a adequação dos preços praticados à estrutura tarifária autorizada pela ANEEL para a prestadora dos serviços a ser contratada.

#### **II.6.8. Plano de Contratações Anual - PCA.**

112. O Decreto nº 10.947, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente, incluídas as contratações diretas (art. 6º do referido Decreto).

113. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §1º, da Lei nº 14.133, de 2022.

114. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.947, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

#### **II.6.9. Designação de agentes públicos.**

115. O art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais

suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

116. As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

Art. 9º

(...)

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

117. Recomenda-se sejam juntados aos autos os atos de designação dos agentes competentes para a prática dos atos envolvidos na contratação e na fiscalização da sua execução.

#### **II.6.10. Autorização da autoridade competente e publicidade.**

118. Uma vez juntada aos autos a documentação instrutória da contratação direta prevista no art. 72 Lei nº 14.133, de 2021, isto é, estando o feito devidamente instruído, é tempo de se providenciar a autorização da autoridade competente.

119. Cabe à autoridade competente verificar se o processo foi regularmente instruído e autorizar a contratação.

120. A Lei nº 14.133/21 prevê uma única autorização, diferentemente do regime jurídico da Lei n. 8.666/93 que previa a necessidade dos dois atos - reconhecimento e ratificação.

121. Nesse sentido:

"Tal ato é análogo ao reconhecimento e ratificação que existiam no regime da Lei nº 8.666/93, com algumas diferenças. Inicialmente, não há mais necessidade de prática de dois atos, bastando uma única autorização. Uma mudança bem-vinda, já que se observava que o reconhecimento e a ratificação ocorriam na mesma seara e não tinham o condão de gerar alguma segurança maior da qualidade da contratação --- e mesmo quando em órgãos distintos, a autoridade superior muitas vezes não era acostumada com processos de contratação e, ou simplesmente endossava a posição da autoridade *a quo* ou reanalisava todo o processo, o que gerava retardos em contratações muitas vezes caracterizadas pela sua relativa ou absoluta emergência."

(SALES, Hugo. *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/21 - Comentada por Advogados Públícos* / Organizador Leandro Sarai - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 873)

122. Por fim, recomenda-se seja o ato de autorização da contratação direta disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

#### **2.7 Da contratação.**

123. Quanto à formalização da avença, que se dará mediante contrato de adesão, insta considerar que, em tais ajustes para prestação de serviço público, a Administração Pública não age com prerrogativas típicas de Poder Público,

colocando-se na posição de qualquer outro consumidor do serviço.

124. O Tribunal de Contas da União já abordou a questão, concluindo que a Administração, quando for usuária de serviços públicos, tal como o fornecimento de energia elétrica, não goza de suas prerrogativas de Direito Público, já que não se trata da celebração de contrato administrativo típico:

26. Neste tipo de contrato, ao usuário, seja ele pessoa física ou jurídica, de direto privado ou público, não é dado discutir as condições da prestação do serviço, ou aceita as normas impostas pelo prestador ou, caso contrário, recorre administrativa ou judicialmente, para que possa ver apreciadas suas reivindicações.

27. Como se vê, na relação jurídica decorrente do contrato de consumo de energia elétrica não age a Administração com prerrogativas típicas de Poder Público, diferentemente do que ocorre na relação jurídica existente entre o poder concedente e a concessionária de energia elétrica. Trata-se, pois, de contrato privado, para alguns também chamado semipúblico ou ainda administrativo de figuração privada.

28. O entendimento acima exposto foi, em nosso entendimento, bem sintetizado no Parecer CONJUR/MME nº 235/96, publicado no DOU de 27.11.96, Seção I, fls. 25009 a 25011, citado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro signatário da consulta em apreço, do qual destacamos os seguintes trechos:

“39. A circunstância de estar presente a Administração Pública nesse tipo de contrato não o transforma, necessariamente, em contrato administrativo típico. Consoante o entendimento da melhor doutrina, o que caracteriza o contrato administrativo é a presença da Administração com prerrogativas de Poder Público, vale dizer, como agente do interesse coletivo preponderante. Exatamente por isso, confere a lei ao ente público posição de destaque na relação contratual, inclusive com a faculdade de alterar, unilateralmente, as condições do ajuste. Embora lhe garanta a lei a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro porventura afetado por essa alteração unilateral, não pode o particular recusá-la.

40. Ora, ao contratar com a concessionária de energia elétrica o órgão público está em condições de igualdade com qualquer outro consumidor de energia elétrica. Sujeita-se às mesmas exigências técnicas e financeiras para obter o fornecimento; cabe-lhe apresentar instalações em conformidade com as normas técnicas e de segurança aplicáveis e, se for o caso, contribuir para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento. Nada, portanto, o diferencia dos demais usuários.  
[...]

52. Nenhuma razão, portanto, justifica o tratamento diferenciado dos órgãos públicos, como consumidores de energia elétrica. Do ponto de vista político, o interesse público exige que o serviço seja prestado com regularidade, continuidade, eficiência e segurança, atualidade e generalidade (Lei n.º 8.987/98, art. 6º, § 1º). Sob o aspecto jurídico, ‘não existe qualquer distinção entre os usuários’, pelo que todos devem contribuir para a manutenção e a continuidade do serviço. (TCU – Decisão 537/1999 – Plenário).

125.

Nesse sentido, também se posicionou a CJU/MG/CGU/AGU:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA NAJ-MG Nº 41, DE 07 DE MAIO DE 2009:**

#### **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO PELA UNIÃO. OBSERVÂNCIA DO CONTRATO DE ADESÃO APROVADO POR AGÊNCIA REGULADORA FEDERAL (TELEFONIA - ANATEL/ ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL).**

- A União, como poder concedente de serviço de sua titularidade (Art. 21, XI, XII, b da Constituição da República de 1988), pode aprovar contrato de adesão a ser utilizado nas contratações envolvendo o consumidor e os concessionário do serviço, conforme regulamentação da Agência Reguladora Federal competente;

- Todavia, ao contratar a prestação do serviço público por si concedido, figurando na posição de usuário/consumidor, a **União firma contrato predominantemente submetido ao regime de direito privado, situação na qual não poderá impor ao prestador/fornecedor modificações no contrato de adesão;**

- A União, na posição de contratante, verificando irregularidade no contrato de adesão, deve comunicar o fato à Agência Reguladora, a quem competente adotar as medidas que julgar

**cabíveis.**

Referências: Pareceres Nº AGU/CGU/NAJ/MG: 0482/2009-FACS; 1393/2008-MACV; 0864/2008-ASTS Art. 74 do Anexo à Resolução/ANATEL nº 426/2005 (Serviço de telefonia fixa comutada);

Arts. 2º e 23 da Resolução/ANEEL nº 456/2000; Art. 1º da Resolução/ANEEL nº 615/2002 (Aprova o Contrato de Adesão ao Serviço de Energia Elétrica para Unidades Consumidoras atendidas em Baixa Tensão); Parecer nº QG-170 de 06.11.1998; Decisão nº 537/1999-Plenário do TCU

126. No caso em comento, a Administração está em situação de consumidor cativo, pois só existe um único fornecedor de serviços de energia elétrica na região. O contrato de adesão, por sua própria definição, não comporta alterações por parte do signatário, pois as minutas dos contratos são fiscalizadas e seguem normativas da respectiva Agência Reguladora – ANEEL, aprovadas após exame prévio de órgão da AGU.

127. Recomenda-se seja adotada a minuta de contrato proposta pela concessionária (contrato de adesão).

128. Porém, recomenda-se verificar se foram adotadas as minutas contratuais adequadas, salientando-se que em todas as contratações é indispensável o contrato de adesão do Grupo B, ou Contrato de Compra de Energia Regulada - CCER (Grupo A), conforme o caso.

129. Nos contratos firmados pelo Grupo A, além do Contrato de Compra de Energia Regulada - CCER com a distribuidora local (Nos termos do Art. 127, II, observado o disposto nos arts. 162 e seguintes da RN ANEEL nº 1000/21) é necessária a juntada do Contrato do Uso do Sistema de Distribuição - CUSD (Art. 127, I da RN ANEEL nº 1000/21).

130. A celebração do CUSD deve observar o disposto no arts. 145 a 147 da RN ANEEL nº 1000/21.

131. Ainda em relação às contratações pelo Grupo A, pode ser necessário celebrar o Contrato de Uso do Sistema de Transmissão - CUST, com o Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS, para central geradora despachada centralizadamente pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS. Além disso, o CUST e o Contrato de Conexão às Instalações de Transmissão – CCT são necessários no caso de conexão a instalações classificadas como "Demais Instalações de Transmissão – DIT" (§§3º a 6º do art. 127 da RN ANEEL Nº 1.000/21). A necessidade ou não de tais contratos, todavia, envolve questão técnica, cuja análise não se insere na competência jurídica da AGU.

132. Os contratos juntados devem conter as seguintes cláusulas previstas nos arts. 132 da RN ANEEL nº 1000/21, e observar os prazos de vigência conforme disposto no art. 133 da mesma norma:

Art. 132. Quando o consumidor e demais usuários estiverem submetidos à Lei nº 14.133, de 2021, os contratos devem conter cláusulas adicionais relacionadas a:

I - observância à Lei nº 14.133, de 2021, no que for aplicável;

II - ato que autorizou a contratação;

III - número do processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação;

IV - vinculação ao termo de dispensa ou inexigibilidade da licitação;

V - crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme especificado pelo consumidor e demais usuários; e

VI - competência do foro da sede da administração pública para dirimir questões contratuais.

Art. 133. Os contratos devem observar os seguintes prazos de vigência e condições de prorrogação:

I - indeterminado para o contrato de adesão do grupo B; e

II - 12 meses para a vigência do CUSD, com prorrogação automática por igual período, desde que o consumidor e demais usuários não se manifestem em contrário com antecedência de pelo menos 180 dias em relação ao término de cada vigência. ([Redação dada pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

III - indeterminado para novos CCER e a partir da próxima renovação para CCER existentes na data de entrada em vigor deste inciso. ([Incluído pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

§ 1º O prazo de vigência e as condições de prorrogação podem ser estabelecidos de comum acordo entre as partes e, se não houver acordo, deve-se observar os incisos II e III do caput. ([Redação dada pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

### §2º (REVOGADO)

§ 3º Mediante solicitação expressa do consumidor e demais usuários submetidos à Lei nº 14.133, de 2021:

I - os prazos de vigência e as condições de prorrogação devem observar o disposto na Lei nº 14.133, de 2021, inclusive podendo ser estabelecida vigência por prazo indeterminado; e

II - o contrato com prazo indeterminado deve ser aditivado para estabelecimento de prazo de vigência e as condições de prorrogação, observada a diferença entre a data de solicitação e a do próximo aniversário do contrato:

a) se maior que 180 dias: a vigência será a data do próximo aniversário do contrato; e

b) se menor que 180 dias: a vigência será a segunda data de aniversário do contrato subsequente à data de solicitação.

§ 4º O prazo mínimo de denúncia do CCER é de: ([Incluído pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

I - 180 dias em relação ao término da vigência para os CCER com vigência por prazo determinado; e ([Incluído pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

II - 180 dias da data pretendida para os CCER com vigência por prazo indeterminado. ([Incluído pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

§ 5º A distribuidora pode reduzir o prazo de denúncia do CCER, observado o art. 663. ([Incluído pela REN ANEEL 1.081, de 12.12.2023](#))

133. Quanto ao período de vigência contratual, o art. 109 da Lei 14.133/21 autoriza expressamente a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em **regime de monopólio**, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

134. Tal possibilidade consta também no art. 133, I e III RN ANEEL nº 1000/21, e ocorre quando o Órgão contratante se enquadra no Grupo B do ambiente de contratação regulada (ACR), ou no Grupo A, com demanda inferior a 30 kW (demanda mínima a ser contratada no ambiente de contratação livre - ACL).

135. Assim, em caso de enquadramento do Orgão no Grupo B ou no Grupo A, com demanda inferior a 30 kW, no ambiente de contratação regulada (ACR) é recomendada a contratação por prazo indeterminado, conforme previsto no art. 133, I e III da RN ANEEL nº 1000/21.

136. Porém, quando o Órgão contratante for um consumidor potencialmente livre (cliente do Grupo A com demanda superior a 30kW), torna-se possível a contratação pelo ambiente de contratação livre (ACL). Nesta hipótese, é necessário o prévio processo licitatório, e a contratação deve ter prazo determinado, nos termos dos arts. 106 a 108 da Lei 14.133/21.

137. Sem prejuízo da contratação dos serviços, caso o órgão assessorado verifique irregularidade nas minutas de contrato, deverá comunicar o fato à Agência Reguladora competente para adotar as medidas cabíveis.

## 2.8 Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial.

138. O órgão assessorado deve informar em seus processos que esta manifestação jurídica referencial foi adotada no caso. Recomenda-se a juntada da seguinte declaração aos autos, com o adequado preenchimento das lacunas (espaços em branco):

**ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL**

Processo: \_\_\_\_\_

Objeto: Contratação de serviços de fornecimento de energia elétrica pelo mercado regulado (ACR). Art. 74, I da Lei 14.133/21.

Grupo Tarifário:

 Grupo A, com demanda inferior a 30kW Grupo B

Valor estimado (Valor de referência): R\$ \_\_\_\_\_

Atesto que o presente processo, referindo-se ao termo aditivo descrito, enquadra-se no PARECER REFERENCIAL n.0002/2024/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, cujas recomendações foram atendidas no caso concreto.

A instrução dos autos está regular, de acordo com o previsto em lista de verificação juntada aos autos. Fica, assim, dispensada a remessa deste processo para análise da AGU (Consultoria Jurídica Virtual da União especializada em serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra - e-CJU/SSEM/AGU), conforme ON AGU nº 55.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Identificação (nome e matrícula)e assinatura

**3. CONCLUSÃO**

139. Diante do exposto, ressalvando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito, sem necessidade de submissão individualizada dos autos à e-CJU/SSEM, desde que o Órgão ateste de forma expressa no seu processo administrativo que o caso se enquadra a esta manifestação jurídica referencial e foram atendidas suas recomendações.

140. A presente Manifestação Jurídica Referencial tem prazo de validade de 2 (dois) anos, admitidas renovações sucessivas, nos termos do Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22, tendo em vista a essencialidade e necessidade contínua do serviço de fornecimento de energia elétrica.

141. Eventuais dúvidas específicas do caso concreto ou decorrentes desta manifestação podem ser encaminhadas à AGU para apreciação jurídica (Art. 7º, §2º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022).

142. A análise jurídica limita-se aos aspectos legais relacionados aos atos praticados. Não compete à AGU o exame da matérias de ordem econômica e técnica, nem da oportunidade e conveniência da decisão do gestor.

143. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos devem ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, especialmente quando não são acatados os entendimentos de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais.

144. O presente parecer não tem caráter obrigatório. Todavia, ao não acatar as recomendações da AGU, o gestor age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade. Neste sentido, temos jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

145. Submeto a presente MJR ao Coordenador-Geral da E-CJU/SSEM/CGU/AGU para aprovação e, em seguida, encaminhamento aos órgãos assessorados pela E-CJU/SSEM, com orientações quanto ao uso da MJR, e ao

Departamento de Informações Jurídicas Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência (arts. 2º e 4º, III, "b" e 7º da da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022).

Belo Horizonte, 19/03/2024.

(DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE)

GUILHERME SALGADO LAGE

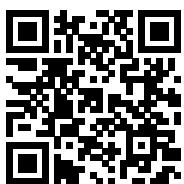
ADVOGADO DA UNIÃO

E-CJU/SSEM/CGU/AGU

SIAPE 1507325

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000073202403 e da chave de acesso 0d20be51



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME SALGADO LAGE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1752959854 e chave de acesso eabe0a1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME SALGADO LAGE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-03-2024 12:39. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA

COORDENAÇÃO GERAL - SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA MDO

RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDAR LOURDES BELO HORIZONTE CEP 30.170-081

**DESPACHO n. 00045/2024/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000073/2024-03**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA (E-CJU/SSEM)**

**ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL - MJR**

1. **Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 0004/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, de 19 de março de 2024 (Seq27), de lavra do Advogado da União Dr. Guilherme Salgado Lage.

2. Pelos motivos explicitados no **DESPACHO n. 00005/2024/ADV-ESTRATÉGICO/E-CJU/SSEM/CGU/AGU** (Seq28), **REVOGO o PARECER REFERENCIAL n. 0003/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, de 27 de fevereiro de 2024 (Seq4), também elaborado pelo Advogado da União Dr. Guilherme Salgado Lage, já que a revisão resultou na necessidade de algumas correções.

3. O art.4º da PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05, DE 31 DE MARÇO DE 2022, estabeleceu:

(...)

Art. 4º Para a regular expedição da MJR deverá ser adotada a forma de Parecer que deverá conter, dentre outras, as seguintes informações:

I - em sede de ementa: informação de que se trata de MJR com a inserção do número do processo administrativo que lhe deu origem, órgão ou setor a que se destina e prazo de validade ou evento a partir do qual não produzirá mais efeitos;

II - em sede de preliminar:

a) ateste de que se tratam de processos administrativos que possibilitam análise jurídica padronizada, nos termos do § 1º do art. 3º;

b) demonstração de que o volume de processos impacta de forma negativa a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado;

III - em sede de conclusão:

a) o prazo de validade com informação sobre data de exaurimento ou evento a partir do qual não produzirá mais efeitos;

b) encaminhamento ao órgão assessorado, com orientação quanto à necessidade de atestar, de forma expressa e em cada processo administrativo, que o caso a ela se amolda; e c) encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas

4. Consta na ementa a informação de que se trata de “MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR). DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO: FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. HIPÓTESES DE CABIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, I, DA LEI 14.133/21. PROCESSO DE ORIGEM: 00688.000073/2024-03; ÓRGÃO DESTINATÁRIO: Todos os Órgãos da União

assessorados pela E-CJU/SSEM/CGU/AGU; PRAZO DE VALIDADE: 2 (dois) anos, admitidas renovações. Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22.

5. Em sede preliminar, consta:

6. Ateste de que se trata de processo administrativo que possibilita análise jurídica padronizada, nos termos do § 1º do art. 3º, no item **2.1.2 - Cabimento da MJR. ON AGU nº 55, de 23/05/2014. Art. 4º, II da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22, §§54 e 55 do Parecer Referencial.**

7. Demonstração de que o volume de processos impacta de forma negativa a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado, no item **2.1.2 - Cabimento da MJR. ON AGU nº 55, de 23/05/2014. Art. 4º, II da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22, §§52 e 53 do Parecer Referencial.**

8. Em sede de conclusão, o prazo de validade é o que consta na ementa, 2 (dois) anos, admitidas renovações (Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22). **O prazo deverá ser renovado até 19 de março de 2026, data de encerramento da validade.**

9. Consta no Parecer referencial a necessidade de atestar, de forma expressa e em cada processo administrativo, que o caso a ela se amolda. Consta no parágrafo 138: "*O órgão assessorado deve informar em seus processos que esta manifestação jurídica referencial foi adotada no caso. Recomenda-se a juntada da seguinte declaração aos autos, com o adequado preenchimento das lacunas (espaços em branco): ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL*".

10. O encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DGA/CGU/AGU) será solicitado neste despacho.

11. Em assim sendo, **atesto** o atendimento dos requisitos constantes da PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05, DE 31 DE MARÇO DE 2022.

12. Solicito ao Apoio Administrativo da e-CJU/SSEM:

a) Abrir tarefa para ciência no Sapiens às Consultorias Jurídicas da União nos Estados e em São José dos Campos, para que informe aos órgãos assessorados sobre a **REVOGAÇÃO do PARECER REFERENCIAL n. 0003/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq4)**, em razão da necessidade de alterações importantes que foram verificadas posteriormente, bem como **APROVAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL n. 0004/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, de 19 de março de 2024 (**Seq27**), que vai substituir o anterior.

b) Abrir tarefa no Sapiens ao DGA para ciência e fins legais, da **REVOGAÇÃO do PARECER REFERENCIAL n. 0003/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq4)**, em razão da necessidade de alterações importantes que foram verificadas posteriormente, bem como **APROVAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL n. 0004/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, de 19 de março de 2024 (**Seq27**), que vai substituir o anterior.

c) Dar ciência as demais e-CJUs, por e-mail, da **REVOGAÇÃO do PARECER REFERENCIAL n. 0003/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq4)**, em razão da necessidade de alterações importantes que foram verificadas posteriormente, bem como **APROVAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL n. 0004/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, de 19 de março de 2024 (**Seq27**), que vai substituir o anterior.

13. Inclua-se o **Parecer Referencial nº0004/2024/ADV/E-ECJU/CGU/AGU** na página da e-CJU/SSEM na internet, constando, também, o despacho de aprovação, bem como conste a **REVOGAÇÃO DO PARECER**

**REFERENCIAL n. 0003/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq4).**

14. Após, arquivem-se os autos.

Belo Horizonte, 19 de março de 2024.

**JENNER CANELLA BEZERRA CARNEIRO**  
ADVOGADO DA UNIÃO  
COORDENADOR-GERAL DA CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO VIRTUAL SSEM

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000073202403 e da chave de acesso 0d20be51



Documento assinado eletronicamente por JENNER CANELLA BEZERRA CARNEIRO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1752959857 e chave de acesso eabe0a1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JENNER CANELLA BEZERRA CARNEIRO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-03-2024 21:04. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA

**DESPACHO n. 00525/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000073/2024-03**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA (E-CJU/SSEM)**

**ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO DIRETA**

1. Com fundamento no art. 20, incisos IV e VI da Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024, tendo como objetivo precípua a uniformização da atuação consultiva, a padronização das manifestações jurídicas e o aumento da eficiência administrativa, **encampa-se e ratifica-se o PARECER REFERENCIAL n. 0004/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, (Seq. 27), aprovado pelo **DESPACHO n. 00045/2024/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU** (Seq. 29), com a seguinte ementa:

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR). DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO: FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. HIPÓTESES DE CABIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, I, DA LEI 14.133/21.

PROCESSO DE ORIGEM: 00688.000073/2024-03;

ÓRGÃO DESTINATÁRIO: Todos os Órgãos da União assessorados pela E-CJU/SSEM/CGU/AGU;

PRAZO DE VALIDADE: 2 (dois) anos, admitidas renovações. Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/22.

**1. PRELIMINARES.**

**1.1 Definição do objeto da contratação.**

1.1.I - Ambiente de Contratação Regulada (ACR). Órgão público enquadrado no Grupos A com demanda inferior a 30kW - Tarifa verde ou azul - ou Grupo B - Tarifa convencional ou branca: Possibilidade de contratação direta (Art. 74, I, Lei 14.133/21).

1.1.II - Ambiente de Contratação Livre (ACL). Órgão publico enquadrado no Grupo A do ACR com demanda superior a 30kW. Necessidade de licitação. Inaplicabilidade do parecer parametrizado.

**1.2 Cabimento da MJR.**

**2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.**

**3. Limites da contratação e instâncias de governança.**

**4. Avaliação de conformidade legal.**

**5. Da caracterização da inexigibilidade de licitação (art. 74, I, da Lei 14.133/21).**

6. INSTRUÇÃO PROCESSUAL: a) Estudo Técnico Preliminar; b) Análise de riscos; c) Termo de Referência; d) Adequação orçamentária; e) Requisitos de habilitação e qualificação; f) Razão da escolha do contratado; g) Justificativa de preço; h) Plano de Contratações Anual – PCA; i) Designação de agentes públicos; j) Autorização da autoridade competente e publicidade.

**7. DA CONTRATAÇÃO. Considerações.**

8. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial - ou, se for o caso, justifique seu

afastamento - é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo sem submeter os autos à e-CJU/SSEM, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

2. Com efeito, trata-se de mecanismo avalizado pela Advocacia-Geral da União<sup>[1]</sup>, cuja finalidade é otimizar e racionalizar a atuação da atividade administrativa, já que a adoção de parecer jurídico referencial em determinado processo dispensa a sua análise individualizada pelo órgão jurídico consultivo, o que proporciona que seus integrantes dediquem mais tempo a matérias que demandam maior complexidade jurídica e que envolvam relevantes interesses dos órgãos assessorados, medida essa que vai ao encontro dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

3. Ante o exposto, passa-se a adotá-lo como **Manifestação Jurídica Referencial de âmbito nacional, nos procedimentos de contratação direta de serviços de fornecimento de energia elétrica, pelo ambiente de contratação regulada - ACR (Grupo A, com demanda mensal inferior a 30kW, ou Grupo B, com qualquer demanda mensal), por inexigibilidade de licitação nos termos do art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021.**

4. **As orientações estabelecidas neste despacho passam a vigorar a partir de 12 de novembro de 2024, independentemente da data de ingresso do processo na SCGP.**

5. À Coordenação de Governança e Acompanhamento Estratégico (CEG), para adoção das providências pertinentes.

Brasília, 12 de novembro de 2024.

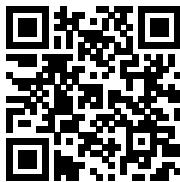
CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO  
Advogada da União  
Diretora de Contratação de Serviços Sem Mão de Obra Exclusiva

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000073202403 e da chave de acesso 0d20be51

Notas

1. ^ ON AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e Art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1752960293 e chave de acesso eabe0a1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-11-2024 17:35. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO  
EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA

COORDENAÇÃO GERAL - SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA MDO

RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDAR LOURDES BELO HORIZONTE CEP 30.170-081

---

**PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000255/2023-95**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA (E-CJU/SSEM)**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES**

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: FORNECIMENTO DE ÁGUA E/OU COLETA DE ESGOTO SANITÁRIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 74, *CAPUT*, DA LEI 14.133/21.

1. PRELIMINARMENTE.

1.1. Da manifestação jurídica referencial e seu objeto. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

1.2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

2. LIMITES DA CONTRATAÇÃO E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.

3. ANÁLISE. Da necessidade de comprovação da prestação do serviço de água e esgoto por prestador único/exclusivo. Inexigibilidade de licitação (art. 74, *caput*, da Lei 14.133/21).

4. INSTRUÇÃO PROCESSUAL: a) Estudo Técnico Preliminar; b) Análise de riscos; c) Termo de Referência; d) Adequação orçamentária; e) Requisitos de habilitação e qualificação; f) Razão da escolha do contratado; g) Justificativa de preço; h) Plano de Contratações Anual – PCA; i) Designação de agentes públicos; j) Autorização da autoridade competente e publicidade.

5. DA MINUTA DO CONTRATO. Contrato de adesão e prazo de vigência. Considerações.

6. CONCLUSÃO. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial --- ou, se for o caso, justifique seu afastamento --- é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo sem submeter os autos à e-CJU/SSEM, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

## I. RELATÓRIO

### I.1. Do objeto da manifestação jurídica referencial.

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela e-CJU/SSEM em procedimentos de contratação direta de serviços de **fornecimento de água tratada e/ou coleta de esgoto sanitário**.

2. Registre-se que a presente manifestação tomou como base de sua elaboração o **Parecer Referencial n. 00001/2018/CJU-MT/CGU/AGU** --- a cujos termos esta e-CJU/SSEM manifestou adesão (vide NUP n.

00688.001069/2021-10) ---, atualizando-o de modo a adequar suas disposições ao regime jurídico da nova Lei n. 14.133/21.

## I.2. Do cabimento da manifestação jurídica referencial. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

3. A Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, inaugurou a denominada *manifestação jurídica referencial* no âmbito da Advocacia-Geral da União, em resposta aos reclamos por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade da atuação dos seus órgãos consultivos.

4. O intuito é tornar dispensável o envio de processos versando sobre a matéria objeto de manifestação jurídica referencial, sem que isso implique em amesquinhamento da atuação consultiva ou fragilização da prestação do assessoramento jurídico imposto por lei (art. 11, VI, da Lei Complementar n. 73/1993; art. 53, *caput* e §4º; art. 72, III, todos da Lei n. 14.133/2021).

5. Veja-se o que dispõe a ON n.º 55/2014:

### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.**

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014.

6. Tal iniciativa já foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme verificado no Informativo TCU nº 218/2014: "É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes" (Acórdão 2674/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

7. Como se pode observar, a construção de uma *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringiria à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

8. Quanto ao primeiro requisito, tem-se que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes tem impactado a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica. Deveras, a multiplicidade desse tipo de demanda traz impactos negativos no tempo em que os advogados poderiam se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias verdadeiramente complexas e relevantes, nos mais variados temas.

9. A e-CJU/SSEM é a segunda maior unidade virtualizada --- atrás apenas da e-CJU/Aquisições ---, lida com uma gama relevante de diferentes tipos de contratações de serviços, num total de mais de 5.000 (cinco mil) processos distribuídos somente no ano de 2022. Todavia, vem sofrendo reduções no número de Advogados de seu corpo jurídico,

principalmente em razão da saída de colegas para atuarem em outras unidades da AGU, o que acaba resultando em um cenário de escassez de pessoal e sobrecarga.

10. Neste cenário, a elaboração de manifestações jurídicas referenciais enquanto medida gerencial para equilibrar o aumento da demanda de processos nesta unidade consultiva tem sido prática adotada pela e-CJU/SSEM desde sua criação no ano de 2020, o que inclusive foi digno de menção honrosa no último **Relatório de Correição Ordinária nº 41/2021** da Corregedoria da Advocacia-Geral da União (NUP 00406.000031/2021-31):

109. Verifica-se, portanto, que a adoção desse procedimento é uma realidade digna de elogio na rotina da unidade, vez que a utilização de manifestações jurídicas referenciais é um importante instrumento de gerenciamento das demandas repetitivas.

11. Nesse sentido, a presente manifestação referencial pode ser considerada, sob certa perspectiva, uma continuidade da política de tratamento conferida por esta e-CJU à temática da **desburocratização e simplificação de procedimentos de contratação que, a par de apresentarem baixa complexidade, estão em um contexto de maior grau de maturação e consolidação em termos de entendimentos, além de se apresentarem de modo geral como de pouca expressão em termos econômicos** (vide Ofício nº 00001/2020/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU; seq. 1 do NUP 00688.001194/2020-31).

12. Reforça este posicionamento o fato de que a nova lei de licitações e contratos, Lei n. 14.133/21, trouxe novas, expressas e desafiadoras atribuições à Advocacia Pública. A mera análise de conformidade de minutas de licitações e contratos parece ceder espaço para um conjunto de responsabilidades e atribuições mais arrojadas e interconectadas ao longo de todo o procedimento de contratação pública (e.g. vide art. 8, §3º; art. 10; art. 19, IV; art. 53, *caput* e §4º; art. 72, III; art. 117, §3º; art. 156, §6º; art. 163, V; art. 168; art. 169, II; todos da Lei 14.133/21).

13. A presente proposta de padronização diminuirá a necessidade de análise individualizada dos processos relativos à contratação direta de serviços de **fornecimento de água tratada e/ou coleta de esgoto sanitário**, prestigiando o princípio da eficiência e uniformizando a atuação do órgão jurídico neste tipo de matéria repetitiva, sem prejuízo da segurança jurídica necessária à prática do ato. Proporcionará ainda o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais complexas e relevantes.

14. Quanto ao segundo requisito, saliente-se que a dispensa de análise jurídica individualizada de processos que tenham por objeto a contratação direta de serviços de **fornecimento de água tratada e/ou coleta de esgoto sanitário** se justifica em razão deste tipo de processo ser, em geral, de baixa complexidade, instruído com atos e documentos de cunho meramente administrativo e revestidos de certa singeleza, cuja conferência é de atribuição dos agentes responsáveis pela instrução do processo. De fato, em casos como tais, a atividade jurídica acaba por se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência documental.

15. Não se está a dizer que esses processos jamais deverão ser encaminhados ao órgão jurídico consultivo. Questões de natureza **jurídica** que eventualmente sobressaiam de um processo e que suscitem **dúvidas específicas** no gestor público quanto a forma de proceder podem e devem ser **pontualmente** submetidas à análise da unidade consultiva sempre que o órgão assessorado entender necessário.

16. Pelo exposto, considerando que, a uma, todo o contorno jurídico que envolve o processo de contratação direta de **fornecimento de água tratada e/ou coleta de esgoto sanitário**, já está contido no presente Parecer Referencial; a duas, a pluralidade de processos com matéria jurídica idêntica a impactar a atuação do órgão consultivo; e, por fim, a análise dos mesmos demandar mera atividade burocrática de conferência documental, resta configurado que a situação objeto de análise se amolda às diretrizes traçadas na Orientação Normativa nº 55/2014, **dispensando-se a submissão individualizada e obrigatória de processos versando sobre esta matéria à análise unidade consultiva**.

17. Cumpre frisar que a presente manifestação tem, a rigor, apenas o escopo de atualizar o **Parecer Referencial n. 00001/2018/CJU-MT/CGU/AGU** --- que trata do mesmo tema, porém sob a égide da Lei n. 8.666/93 --- à luz do novo regime jurídico da Lei n. 14.133/21.

18. Por fim, registre-se que compete ao Órgão assessorado atestar que o assunto tratado no processo corresponde àquele versado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhamento do mesmo. Decore

daí, que não se deve adotar como praxe o envio dos autos para a e-CJU deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não, pois o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

### I.3. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

19. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, conforme estabelece o artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;  
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;  
(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

20. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

#### **Enunciado BPC nº 7**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

21. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

22. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do 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. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

23. Finalmente, impõe-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **II. ANÁLISE**

## II.1. Limites da contratação e instâncias de governança.

24. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, donde se destaca a previsão contida em seu artigo 3º:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

25. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, veio estabelecer normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/2019.

26. O órgão assessorado deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada --- se constitui ou não atividade de custeio ---, e, em caso positivo, verificar no âmbito da sua estrutura organizacional qual autoridade detém competência para autorizar a presente contratação, juntando aos autos a respectiva autorização expressa.

27. Recomenda-se, igualmente, que a área técnica do órgão assessorado verifique a eventual existência de outros atos normativos (Decretos, Portarias etc) no âmbito de sua estrutura organizacional que preveja “*limites*”, “*contingenciamento orçamentário*” ou “*restrição ao empenho de verbas*”, que porventura tenham efeitos aplicáveis ao caso concreto.

## II.2. Avaliação de conformidade legal.

28. O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transscrito:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

29. Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

30. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União.

31. Referidos documentos estão disponíveis no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/litacoescontratos/listas-de-verificacao>.

32. Recomenda-se, portanto, seja realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos acima descritos, instruindo-se os autos com a lista de verificação.

### **II.3. Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade.**

33. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

34. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

35. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

36. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

37. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

38. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

39. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial

b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame (quando for o caso); e,

c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

40. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

41. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

42. Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, segue-se detalhamento no tocante às providências em relação ao desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar; na descrição da necessidade da contratação; no levantamento de mercado e a consideração da vantajosidade, na definição do objeto, Plano Diretor de Logística Sustentável e em relação ao Termo de Referência

#### **II.4. Da necessidade de comprovação da exclusividade da prestação do serviço. Inexigibilidade de licitação (art. 74, *caput*, da Lei 14.133/21).**

43. Via de regra, as contratações de bens e serviços realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de procedimento licitatório. Apesar disso, existem situações em que não há como ocorrer a licitação, visto que a própria **realidade fática**, ou a **lei**, impõe que seja realizada a contratação sem a prévia competição.

44. Surgem, pois, as hipóteses de *dispensa* e de *inexigibilidade*, que têm o condão de permitir a contratação direta, desprezando-se o certame público. São casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (*dispensa*), ora pela mera inviabilidade da competição (*inexigibilidade*).

45. Seja por meio da *inexigibilidade*, seja por meio de *dispensa* da licitação, infere-se que a contratação direta é meio atribuído à Administração Pública para exaltar a eficiência, sem prescindir do dever de realizar a melhor contratação possível ou desconsiderar os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade e publicidade. Nesse sentido, deverá ser dado tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes, observando-se sempre os referidos princípios para satisfazer o interesse da coletividade.

46. O elemento erigido pela lei como caracterizador da licitação **inexigível** é, deveras, a **inviabilidade de competição**:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:  
 (...)

47. O art. 74, da Lei nº 14.133/21, traz algumas hipóteses de inexigibilidade de licitação em seus incisos, todavia, elas são meramente exemplificativas. Ou seja, qualquer situação em que fique comprovada a inviabilidade de competição pode ser enquadrada na hipótese de inexigibilidade de licitação abrangida pelo *caput* do art. 74, da referida Lei.

48. No presente caso, é de se registrar que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário são, via de regra, serviços públicos regularmente outorgados a concessionárias pela legislação regente. Nesse sentido, a manifestação jurídica referencial em tela se aplica tão somente às hipóteses em que restar comprovado que a concessionária respectiva detém a exclusividade no abastecimento de água e na coleta de esgotos na localidade a ser atendida.

49. O Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre a possibilidade de contratação de serviços exclusivos por inexigibilidade, senão vejamos:

“Contratação Pública – Inexigibilidade – Serviços Exclusivos – Possibilidade – Fundamentação legal – TCU

A contratação de serviços exclusivos por inexigibilidade de licitação não pode ser fundamentada no art. 25, I da Lei nº 8.666/93, visto que esse dispositivo alude às hipóteses de compras apenas, conforme decisão do TCU. (TCU, Decisão nº 397/1996, Plenário, Rel. Min. Homero dos Santos, DOU de 23.07.1996) Analisando posteriormente a mesma situação, a Corte de Contas anuiu às razões do recorrente, de forma a entender pela possibilidade da contratação de serviços exclusivos por inexigibilidade com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93, desde que comprovada a inviabilidade de competição. (TCU, Decisão nº 63/1998, Plenário, Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi, DOU de 17.03.1998)”

50. Embora o precedente faça menção ao art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, o regime jurídico acerca da matéria na Lei n. 14.133/21 se manteve inalterado, diante da reprodução daquele dispositivo legal no novo art. 74, *caput*, da nova lei.

51. Ora, se a concessionária de serviços públicos detém a exclusividade no abastecimento de água e na coleta de esgotos na localidade, é de se concluir que caracterizada está a inexigibilidade da licitação quanto a estes serviços, por absoluta inviabilidade de competição.

52. Recomenda-se, portanto, seja providenciado atestado por meio do qual seja comprovado que a futura contratada, na condição de detentora da concessão do serviço público, é a única prestadora de serviços de água e esgoto que atende a localidade.

53. Saliente-se que deve haver comprovação da existência de um único fornecedor do serviço objeto da contratação. A exclusividade deve ser comprovada através dos contratos de concessão, perquirindo-se sobre a exclusividade do fornecimento do serviço.

54. Demonstrada a inviabilidade da competição no caso concreto, em razão da futura contratada tratar-se, **por força de contrato de concessão com exclusividade, da única prestadora do serviço de abastecimento de água e esgoto sanitário na localidade a ser atendida**, entende-se cabível a contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, *caput*, da Lei n. 14.133/21, podendo o órgão assessorado prosseguir na análise dos ulteriores termos do presente parecer referencial.

## **II.5. Instrução processual.**

55. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que o processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes documentos, conforme abaixo transrito:

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.

56. Recomenda-se que o órgão assessorado se certifique da adequada elaboração de cada um dos documentos referidos no dispositivo acima transrito, realizando a juntada dos mesmos aos autos do processo.

57. Alguns desses documentos serão abaixo examinados.

### **II.5.1. Estudo Técnico Preliminar.**

58. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

59. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

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;

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.

60. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

61. Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2021, deve a Administração observar as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

62. Recomenda-se que os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elabore(em) o estudo técnico preliminar, contendo as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

### **II.5.2. Análise de riscos.**

63. O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o processo de contratação direta deverá contemplar a análise dos riscos.

64. No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. Recomenda-se que tais orientações sejam incorporadas ao planejamento desta contratação.

65. Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

### **II.5.3. Termo de Referência.**

66. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

67. A Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

#### **II.5.4. Adequação orçamentária.**

68. Conforme se extrai do art. 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, o processo de contratação direta deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

69. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

##### **Lei nº 8.429, de 1992**

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

##### **Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

70. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

71. Atente-se que compete ao órgão verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

#### **II.5.5. Requisitos de habilitação e qualificação.**

72. Quanto aos requisitos de habilitação e qualificação da contratada, alerta-se que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, sua comprovação deve ser exigida antes da formalização do contrato (art. 92, XVI c/c arts. 72, V, e art. 91, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

73. Nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133/21, há quatro tipos de habilitação: jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; econômico-financeira.

74. No que tange à regularidade fiscal, social e trabalhista, tanto a doutrina como a jurisprudência do TCU são uníssonas no sentido de que, mesmo nos casos de contratação direta, devem ser exigidas a comprovação de regularidade junto à Fazenda e a Dívida Ativa da União, o INSS e o FGTS. Além disso, com o advento da Lei nº 12.440, de 2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

75. Cabe ao administrador, pois, zelar pela efetiva validade dessas certidões na ocasião da contratação.

76. Recomenda-se ao gestor comprovar ou justificar eventual ausência do cumprimento, por parte da contratada, de exigências de habilitação jurídica e/ou de regularidade fiscal e trabalhista e/ou de qualificação técnica e/ou econômico-financeira estabelecidas, bem como a ausência do cumprimento da exigência de inexistência de impedimentos para contratar com o Poder Público

77. No caso, porém, adverte-se que, ainda que a situação fiscal e trabalhista não esteja regular, a contratação poderá ser efetivada, porquanto aplicável a **Orientação Normativa AGU nº 9, de 01/04/2009**, segundo a qual:

A comprovação da regularidade fiscal na **celebração do contrato** ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o **monopólio de serviço público**, pode ser **dispensada em caráter excepcional**, desde que **previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante** e, concomitantemente, a **situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora**.

78. Recomenda-se sejam tais documentos de regularidade providenciados, ou então adotadas as medidas recomendadas na ON AGU nº 9, de 01/04/2009, acima descritas.

#### **II.5.6. Razão da escolha do contratado.**

79. Quanto à razão da escolha do contratado, ela se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade de licitação, amparada, pois, na existência de apenas uma prestadora apta à execução do serviço.

80. Quanto a este aspecto, remetemos o órgão assessorado ao quanto disposto no tópico II.2.4 deste Parecer Referencial.

#### **II.5.7. Justificativa de preço.**

81. Os preços dos serviços prestados pelas concessionárias de água e esgoto são definidos em conformidade com normatização própria e aplicados de maneira uniforme a todos os usuários do serviço.

82. Deveras, as concessionárias praticam preços constantes em tabelas tarifárias específicas, cujos valores são regidos por parâmetros já previamente definidos pelo poder concedente no contrato de concessão.

83. Ademais, tratando-se de serviços executados em regime de exclusividade, não há sequer que se falar em pesquisa de preços perante outros fornecedores/prestadores.

84. Nesse contexto é que se deve ter em vista o elemento "justificativa do preço" (art. 72, inciso VII, da nova Lei de Licitações).

85. Acerca do tema, impende trazer à colação a Orientação Normativa AGU n. 17/2009:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N° 17/2009**

É OBRIGATÓRIA A JUSTIFICATIVA DE PREÇO NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, QUE DEVERÁ SER REALIZADA MEDIANTE A COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ORGÃOS PÚBLICOS OU PESSOAS PRIVADAS.

86. Assim, como forma de demonstrar que os valores cobrados pela futura contratada são compatíveis com aqueles cobrados dos consumidores do mesmo padrão, cabe à Administração verificar o correto enquadramento da unidade consumidora e a adequação dos preços praticados à estrutura tarifária autorizada para a prestadora de serviços.

87. A Lei nº 14.133, de 2021, caminha no mesmo sentido. Seu art. 23, §4º, afirma que 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 do mesmo 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.

88. Portanto, recomenda-se, a título de justificativa do preço, que o órgão assessorado verifique se os valores cobrados pela futura contratada guardam compatibilidade com a política tarifária praticada pela mesma em relação aos usuários em geral.

#### **II.5.8. Plano de Contratações Anual - PCA.**

89. O Decreto nº 10.947, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente, incluídas as contratações diretas (art. 6º do referido Decreto).

90. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §1º, da Lei nº 14.133, de 2022.

91. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.947, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

#### **II.5.9. Designação de agentes públicos.**

92. O art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, conforme se extrai das normas abaixo transcritas:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais

suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

93. As regras do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, também apresentam algumas limitações a serem observadas no caso concreto:

Art. 9º

(...)

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.

94. Recomenda-se sejam juntados aos autos os atos de designação dos agentes competentes para a prática dos atos envolvidos na contratação e na fiscalização da sua execução.

#### **II.5.10. Autorização da autoridade competente e publicidade.**

95. Uma vez juntada aos autos a documentação instrutória da contratação direta prevista no art. 72 Lei nº 14.133, de 2021, isto é, estando o feito devidamente instruído, é tempo de se providenciar a autorização da autoridade competente.

96. A ela --- autoridade competente --- caberá decidir, ao final, se há alguma irregularidade a demandar saneamento ou anulação, se há qualquer razão para revogação por conveniência e oportunidade e, caso contrário, em ambos os casos, procederá à autorização da contratação.

97. Vale registrar que sob a égide da Lei nº 14.133/21 basta uma única autorização, já que, diferentemente do regime jurídico da Lei n. 8.666/93 que previa a necessidade dos dois atos --- reconhecimento e ratificação ---, o novel diploma legal não trouxe essa exigência.

98. Nesse sentido, vide a doutrina de Hugo Sales:

"Tal ato é análogo ao reconhecimento e ratificação que existiam no regime da Lei nº 8.666/93, com algumas diferenças. Inicialmente, não há mais necessidade de prática de dois atos, bastando uma única autorização. Uma mudança bem-vinda, já que se observava que o reconhecimento e a ratificação ocorriam na mesma seara e não tinham o condão de gerar alguma segurança maior da qualidade da contratação --- e mesmo quando em órgãos distintos, a autoridade superior muitas vezes não era acostumada com processos de contratação e, ou simplesmente endossava a posição da autoridade *a quo* ou reanalisava todo o processo, o que gerava retardos em contratações muitas vezes caracterizadas pela sua relativa ou absoluta emergência."

(SALES, Hugo. *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/21 - Comentada por Advogados Públícos / Organizador Leandro Sarai - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 873)*

99. Por fim, recomenda-se seja o ato de autorização da contratação direta disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

#### **II.6. Da minuta do Contrato.**

## II.6.1. Contrato de adesão.

100. Quanto à formalização da avença, que se dará mediante contrato de adesão, insta considerar que, em tais ajustes para prestação de serviço público, a Administração Pública não age com prerrogativas típicas de Poder Público, colocando-se na posição de qualquer outro consumidor do serviço.

101. O Tribunal de Contas da União já abordou a questão, concluindo que a Administração, quando for usuária de serviços públicos, tal como o fornecimento de água e esgoto, não goza de suas prerrogativas de Direito Público, já que não se trata da celebração de contrato administrativo típico:

26. Neste tipo de contrato, ao usuário, seja ele pessoa física ou jurídica, de direto privado ou público, não é dado discutir as condições da prestação do serviço, ou aceita as normas impostas pelo prestador ou, caso contrário, recorre administrativa ou judicialmente, para que possa ver apreciadas suas reivindicações.

27. Como se vê, na relação jurídica decorrente do contrato de consumo de energia elétrica não age a Administração com prerrogativas típicas de Poder Público, diferentemente do que ocorre na relação jurídica existente entre o poder concedente e a concessionária de energia elétrica. Trata-se, pois, de contrato privado, para alguns também chamado semipúblico ou ainda administrativo de figuração privada.

28. O entendimento acima exposto foi, em nosso entendimento, bem sintetizado no Parecer CONJUR/MME nº 235/96, publicado no DOU de 27.11.96, Seção I, fls. 25009 a 25011, citado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro signatário da consulta em apreço, do qual destacamos os seguintes trechos:

“39. A circunstância de estar presente a Administração Pública nesse tipo de contrato não o transforma, necessariamente, em contrato administrativo típico. Consoante o entendimento da melhor doutrina, o que caracteriza o contrato administrativo é a presença da Administração com prerrogativas de Poder Público, vale dizer, como agente do interesse coletivo preponderante. Exatamente por isso, confere a lei ao ente público posição de destaque na relação contratual, inclusive com a faculdade de alterar, unilateralmente, as condições do ajuste. Embora lhe garanta a lei a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro porventura afetado por essa alteração unilateral, não pode o particular recusá-la.

40. Ora, ao contratar com a concessionária de energia elétrica o órgão público está em condições de igualdade com qualquer outro consumidor de energia elétrica. Sujeita-se às mesmas exigências técnicas e financeiras para obter o fornecimento; cabe-lhe apresentar instalações em conformidade com as normas técnicas e de segurança aplicáveis e, se for o caso, contribuir para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento. Nada, portanto, o diferencia dos demais usuários.

[...]

52. Nenhuma razão, portanto, justifica o tratamento diferenciado dos órgãos públicos, como consumidores de energia elétrica. Do ponto de vista político, o interesse público exige que o serviço seja prestado com regularidade, continuidade, eficiência e segurança, atualidade e generalidade (Lei n.º 8.987/98, art. 6º, § 1º). Sob o aspecto jurídico, ‘não existe qualquer distinção entre os usuários’, pelo que todos devem contribuir para a manutenção e a continuidade do serviço. (TCU – Decisão 537/1999 – Plenário).

102. Nesse mesmo sentido, assim se manifestou a CJU/MG:

### ORIENTAÇÃO NORMATIVA CJU-MG Nº 08, DE 17 DE MARÇO DE 2009

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - EBCT.

Contrato de Adesão de natureza predominantemente privada, equiparando-se a União a qualquer outro usuário (Parecer GQ-170). Impossibilidade de imposição de cláusulas exorbitantes em favor da União no contrato de prestação de serviços postais. Interpretação do art. 62, §3º, da Lei 8.666/93.

Referências:

Parecer de uniformização Nº AGU/CGU/NAJ/MG-0864/2008-ASTS;

Decisão 537/1999 – Plenário do TCU;

Parecer GQ-170 de 06/11/1998.

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA NAJ-MG Nº 41, DE 07 DE MAIO DE 2009:****CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO PELA UNIÃO. OBSERVÂNCIA DO CONTRATO DE ADESÃO APROVADO POR AGÊNCIA REGULADORA FEDERAL (TELEFONIA - ANATEL/ ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL).**

- A União, como poder concedente de serviço de sua titularidade (Art. 21, XI, XII, b da Constituição da República de 1988), pode aprovar contrato de adesão a ser utilizado nas contratações envolvendo o consumidor e os concessionário do serviço, conforme regulamentação da Agência Reguladora Federal competente;
- Todavia, ao contratar a prestação do serviço público por si concedido, figurando na posição de usuário/consumidor, a **União firma contrato predominantemente submetido ao regime de direito privado, situação na qual não poderá impor ao prestador/fornecedor modificações no contrato de adesão;**
- A União, na posição de contratante, verificando irregularidade no contrato de adesão, deve comunicar o fato à Agência Reguladora, a quem competente adotar as medidas que julgar cabíveis.

Referências: Pareceres Nº AGU/CGU/NAJ/MG: 0482/2009-FACS; 1393/2008-MACV; 0864/2008-ASTS Art. 74 do Anexo à Resolução/ANATEL nº 426/2005 (Serviço de telefonia fixa comutada);

Arts. 2º e 23 da Resolução/ANEEL nº 456/2000; Art. 1º da Resolução/ANEEL nº 615/2002 (Aprova o Contrato de Adesão ao Serviço de Energia Elétrica para Unidades Consumidoras atendidas em Baixa Tensão); Parecer nº QG-170 de 06.11.1998; Decisão nº 537/1999-Plenário do TCU

103. Registre-se, ainda, sobre questão similar, o Parecer nº 05/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

I. Nas prestações de serviços públicos em que a Administração Pública é tomadora da prestação, por se tratarem de **contrato de adesão, as regras são predominantemente privadas**, ficando em condição de igualdade como qualquer usuário do serviço público concedido, devendo observar as regras dos artigos 55 e 58 a 61 da Lei 8.666, de 1993, conforme expressamente dispõe o inc. II do § 3º, do art. 62, da mencionada lei.

II. São serviços os quais a Administração se vê compelida a contratar serviços indispensáveis e, em certos casos, em regime de monopólio, que, por isso, são considerados não só úteis, mas essenciais, ficando, a partir daí, vinculada àquele contrato por muitos anos, classificados como contratos cativos de longa duração.

III. Nesses casos, cabe à Administração simplesmente aderir ao contrato padrão da concessionária do serviço público, não cabendo à Administração alterar qualquer de suas cláusulas, adotando técnicas de contratação estandardizada.

104. No caso em comento, a Administração está em situação de consumidor cativo, pois só existe um único fornecedor de serviços de água tratada para a região. O contrato de adesão, por sua própria definição, não comporta alterações por parte do signatário, pois as minutas dos contratos são fiscalizadas e seguem normativas da respectiva Agência Reguladora – ANA, aprovadas após exame prévio de órgão da AGU.

105. Assim, no que tange à análise da minuta do contrato, recomenda-se seja adotada a minuta proposta pela concessionária (contrato de adesão), e, sem prejuízo da contratação dos serviços, no caso do órgão assessorado verificar alguma irregularidade no contrato de adesão, deverá comunicar o fato à Agência Reguladora, quando for o caso, a quem compete adotar as medidas que julgar cabíveis.

### **II.6.2. Prazo de vigência.**

106. No tocante ao período de vigência contratual, tratando-se de contrato em que a Administração é parte como **usuária de serviço público**, reputam-se oportunas algumas considerações.

107. É certo que o art. 106 da Lei n. 14.133/21 prevê que a Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, sendo que no artigo 107 limita a 10 (dez) anos, via de regra, o prazo de duração dos referidos contratos.

108. Excepcionalmente, porém, admite caso especial de contrato não sujeito a prazo certo, nem ao máximo decenal, estabelecidos nos referidos arts. 106 e 107. É o que se extrai do art. 109, que autoriza a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em **regime de monopólio**, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

109. Esse entendimento já se encontrava sedimentado na Orientação Normativa AGU nº 36/2011:

**"A ADMINISTRAÇÃO PODE ESTABELECER A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO NOS CONTRATOS EM QUE SEJA USUÁRIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS DE ENERGIA ELÉTRICA, ÁGUA E ESGOTO, SERVIÇOS POSTAIS MONOPOLIZADOS PELA ECT (EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS) E AJUSTES FIRMADOS COM A IMPRENSA NACIONAL, DESDE QUE NO PROCESSO DA CONTRATAÇÃO ESTEJAM EXPLICITADOS OS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM A ADOÇÃO DO PRAZO INDETERMINADO E COMPROVADAS, A CADA EXERCÍCIO FINANCEIRO, A ESTIMATIVA DE CONSUMO E A EXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS."**

110. Vale registrar que a previsão de um prazo indeterminado é mera faculdade da Administração Pública ("poderá"), cabendo a esta sopesar a conveniência e oportunidade de adotar tal orientação em suas contratações de água e esgoto.

111. Importante destacar que, em sendo caso de contratação por prazo indeterminado, a Lei n. 14.133/21 impõe ainda a necessidade de que seja comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

## **II.7. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial.**

112. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada. Recomenda-se, ademais, seja juntada nos autos a presente declaração:

### ***ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL***

Processo: \_\_\_\_\_

Objeto: contratação de serviços de fornecimento de água tratada e/ou coleta de esgoto sanitário por prestador exclusivo.

Valor estimado (Valor de referência): R\$ \_\_\_\_\_

Atesto que o presente processo, referindo-se à contratação do objeto acima descrito, adequa-se ao PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto, e a instrução dos autos está regular, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Jurídica da União Virtual Especializada em Serviços sem Dedicação Exclusiva de Mão-de-Obra ou à Consultoria Jurídica da União do Estado, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Identificação (nome e matrícula)e assinatura

### III. CONCLUSÃO

113. Diante do exposto, ressalvando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito, sem necessidade de submissão individualizada dos autos à e-CJU/SSEM, desde que o Órgão assessorado ateste que o assunto do processo é o tratado na presente manifestação jurídica referencial e atenda as orientações acima exaradas, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

114. Ressalte-se que o presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, não cabendo a este órgão consultivo o exame da matéria em razão do aspecto econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da decisão adotada.

115. Reiteramos que eventuais dúvidas jurídicas específicas que surgirem a partir da aplicação da presente manifestação referencial aos casos concretos devem ser submetidas ao crivo do órgão consultivo da AGU.

116. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante reconhece a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

117. Submeto o presente Parecer Referencial à apreciação do Exmo. Sr. Coordenador da e-CJU/SSEM, Dr. Jenner Canella Bezerra Carneiro, a fim de que, concordando com os seus termos, dê amplo conhecimento aos órgãos assessorados, comunicando-lhes a desnecessidade de envio de processos por ela abrangidos para análise individualizada.

Belo Horizonte, 16 de fevereiro de 2023.

*(assinado eletronicamente)*

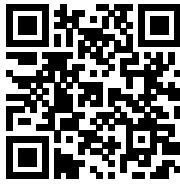
DANIEL LIN SANTOS

**ADVOGADO DA UNIÃO**

Coordenador Substituto da Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços Sem Dedicação Exclusiva de Mão de Obra

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000255202395 e da chave de acesso 30fe03a5



Documento assinado eletronicamente por DANIEL LIN SANTOS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1752965105 e chave de acesso eabe0a1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL LIN SANTOS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-02-2023 20:29. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
 SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA  
 DIRETORIA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA**

---

**DESPACHO n. 00526/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000255/2023-95**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA (E-CJU/SSEM)**

**ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO DIRETA**

1. Com fundamento no art. 20, incisos IV e VI, da Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024, tendo como objetivo precípua a uniformização da atuação consultiva, a padronização das manifestações jurídicas e o aumento da eficiência administrativa, **encampa-se e ratifica-se o PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq. 7), aprovado pelo DESPACHO n. 00020/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq. 10)**, com a seguinte ementa:

**MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: FORNECIMENTO DE ÁGUA E/OU COLETA DE ESGOTO SANITÁRIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 74, *CAPUT*, DA LEI 14.133/21.**

**1. PRELIMINARMENTE.**

1.1. Da manifestação jurídica referencial e seu objeto. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

1.2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

**2. LIMITES DA CONTRATAÇÃO E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.**

3. ANÁLISE. Da necessidade de comprovação da prestação do serviço de água e esgoto por prestador único/exclusivo. Inexigibilidade de licitação (art. 74, *caput*, da Lei 14.133/21).

4. INSTRUÇÃO PROCESSUAL: a) Estudo Técnico Preliminar; b) Análise de riscos; c) Termo de Referência; d) Adequação orçamentária; e) Requisitos de habilitação e qualificação; f) Razão da escolha do contratado; g) Justificativa de preço; h) Plano de Contratações Anual – PCA; i) Designação de agentes públicos; j) Autorização da autoridade competente e publicidade.

5. DA MINUTA DO CONTRATO. Contrato de adesão e prazo de vigência. Considerações.

6. CONCLUSÃO. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial --- ou, se for o caso, justifique seu afastamento --- é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo sem submeter os autos à e-CJU/SSEM, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

2. Com efeito, trata-se de mecanismo avalizado pela Advocacia-Geral da União<sup>[1]</sup>, cuja finalidade é **otimizar e racionalizar a atuação da atividade administrativa**, já que a adoção de parecer jurídico referencial em determinado processo dispensa a sua análise individualizada pelo órgão jurídico consultivo, o que proporciona que seus integrantes dediquem mais tempo a matérias que demandam maior complexidade jurídica e que envolvam relevantes interesses dos órgãos assessorados, medida essa que vai ao encontro dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

3. Ante o exposto, passa-se a adotá-lo como Manifestação Jurídica Referencial de âmbito nacional, nos procedimentos de contratação direta de serviços de fornecimento de água tratada e/ou coleta de esgoto, por inexigibilidade de licitação nos termos do art. 74, caput, da Lei n. 14.133/2021.
4. As orientações estabelecidas neste despacho passam a vigorar a partir de 12 de novembro de 2024, independentemente da data de ingresso do processo na SCGP.
5. À Coordenação de Governança e Acompanhamento Estratégico (CEG), para adoção das providências pertinentes.

Brasília, 12 de novembro de 2024.

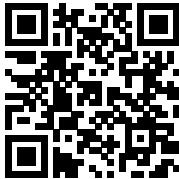
CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO  
Advogada da União  
Diretora de Contratação de Serviços Sem Mão de Obra Exclusiva

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000255202395 e da chave de acesso 30fe03a5

#### Notas

1. ^ ON AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e Art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1752965389 e chave de acesso eabe0a1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-11-2024 17:45. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO  
EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA

COORDENAÇÃO GERAL - SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA MDO

RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDAR LOURDES BELO HORIZONTE - CEP 30.170-081

**PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000255/2023-95**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA (E-CJU/SSEM)**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES**

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL. RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR (RECONHECIMENTO DE DÍVIDA). ARTIGO 149 LEI Nº 14.133/2021; ARTIGO 884 DO CÓDIGO CIVIL; ARTIGO 37 DA LEI Nº 4.320/1964; ART. 22 DO DECRETO Nº 93.872/1986. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 4, DE 1º DE ABRIL DE 2009.

1. PRELIMINARMENTE.

1.1. Da manifestação jurídica referencial e seu objeto. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

1.2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

2. LIMITES DA CONTRATAÇÃO E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.

3. ANÁLISE

3.1. Da natureza jurídica e da juridicidade dos procedimentos de reconhecimento de dívida decorrente de realização de despesa sem cobertura contratual.

3.2. Requisitos.

3.2.1. Justificativa: a) quanto à contratação do serviço sem a observância dos procedimentos formais instituídos por lei; b) quanto à escolha do fornecedor; c) quanto ao quantitativo.

3.2.2. Comprovação de que o fato que gerou a assunção da obrigação é excepcional e extraordinário, ou seja, que o órgão não faz uso da prática de forma reiterada e que o não fornecimento ou prestação do serviço em caráter de urgência causaria prejuízo para a boa gestão pública;

3.2.3. Comprovação da boa-fé do fornecedor/prestador do serviço e do gestor público;

3.2.4. Comprovação de que o serviço tenha sido efetivamente prestado;

3.2.5. Certificação de inexistência de pagamento pelo serviço executado ou pelo produto fornecido sem cobertura contratual.

3.2.6. Comprovação de que o preço praticado é o de mercado, mediante pesquisa de preços.

3.2.7. Dotação orçamentária específica do exercício corrente para o pagamento do débito.

3.2.8. Prescindibilidade de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor/prestador do serviço.

3.2.9. Formalização do termo de reconhecimento da dívida, mediante minuta a ser subscrita pela autoridade competente para empenhar a despesa.

3.2.10. Formalização da liquidação da despesa, nos termos dos arts. 62 e seguintes da Lei n. 4.320, de 1964; e

3.2.11. Apuração, em procedimento específico, da responsabilidade de quem deu causa à realização da despesa sem a devida cobertura contratual.

4. CONCLUSÃO. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial --- ou, se for o caso, justifique seu afastamento --- é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, reconhecendo-se e liquidando-se a despesa realizada sem cobertura contratual, sem submeter os autos à e-CJU/SSEM, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

## I. RELATÓRIO

### I.1. Do objeto da manifestação jurídica referencial.

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela e-CJU/SSEM nos procedimentos de reconhecimento da obrigação de indenizar (reconhecimento de dívida) decorrente de realização de despesa sem cobertura contratual.

2. Registre-se que a presente manifestação tomou como base de sua elaboração o **Parecer Referencial n. 00003/2021/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, atualizando-o de modo a adequar suas disposições ao regime jurídico da nova Lei n. 14.133/21.

### I.2. Do cabimento da manifestação jurídica referencial. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

3. A Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, inaugurou a denominada *manifestação jurídica referencial* no âmbito da Advocacia-Geral da União, em resposta aos reclames por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade da atuação dos seus órgãos consultivos.

4. O intuito é tornar dispensável o envio de processos versando sobre a matéria objeto de manifestação jurídica referencial, sem que isso implique em ameaçamento da atuação consultiva ou fragilização da prestação do assessoramento jurídico imposto por lei (art. 11, VI, da Lei Complementar n. 73/1993; art. 53, *caput* e §4º; art. 72, III, todos da Lei n. 14.133/2021).

5. Veja-se o que dispõe a ON nº 55/2014:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.**

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014.

6. Tal iniciativa já foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme verificado no Informativo TCU nº 218/2014: "É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica

e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes" (Acórdão 2674/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

7. Como se pode observar, a construção de uma *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringiria à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

8. Quanto ao primeiro requisito, tem-se que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes tem impactado a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica. Deveras, a multiplicidade desse tipo de demanda traz impactos negativos no tempo em que os advogados poderiam se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias verdadeiramente complexas e relevantes, nos mais variados temas.

9. A e-CJU/SSEM é a segunda maior unidade virtualizada --- atrás apenas da e-CJU/Aquisições ---, lida com uma gama relevante de diferentes tipos de contratações de serviços, num total de mais de 5.000 (cinco mil) processos distribuídos somente no ano de 2022. Todavia, vem sofrendo reduções no número de Advogados de seu corpo jurídico, principalmente em razão da saída de colegas para atuarem em outras unidades da AGU, o que acaba resultando em um cenário de escassez de pessoal e sobrecarga.

10. Neste cenário, a elaboração de manifestações jurídicas referenciais enquanto medida gerencial para equilibrar o aumento da demanda de processos nesta unidade consultiva tem sido prática adotada pela e-CJU/SSEM desde sua criação no ano de 2020, o que inclusive foi digno de menção honrosa no último **Relatório de Correição Ordinária nº 41/2021** da Corregedoria da Advocacia-Geral da União (NUP 00406.000031/2021-31):

109. Verifica-se, portanto, que a adoção desse procedimento é uma realidade digna de elogio na rotina da unidade, vez que a utilização de manifestações jurídicas referenciais é um importante instrumento de gerenciamento das demandas repetitivas.

11. Nesse sentido, a presente manifestação referencial pode ser considerada, sob certa perspectiva, uma continuidade da política de tratamento conferida por esta e-CJU à temática da **desburocratização e simplificação de procedimentos de contratação que, a par de apresentarem baixa complexidade, estão em um contexto de maior grau de maturação e consolidação em termos de entendimentos, além de se apresentarem de modo geral como de pouca expressão em termos econômicos** (vide Ofício nº 00001/2020/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU; seq. 1 do NUP 00688.001194/2020-31).

12. Reforça este posicionamento o fato de que a nova lei de licitações e contratos, Lei n. 14.133/21, trouxe novas, expressas e desafiadoras atribuições à Advocacia Pública. A mera análise de conformidade de minutas de licitações e contratos parece ceder espaço para um conjunto de responsabilidades e atribuições mais arrojadas e interconectadas ao longo de todo o procedimento de contratação pública (*e.g.* vide art. 8, §3º; art. 10; art. 19, IV; art. 53, *caput* e §4º; art. 72, III; art. 117, §3º; art. 156, §6º; art. 163, V; art. 168; art. 169, II; todos da Lei 14.133/21).

13. A presente proposta de padronização diminuirá a necessidade de análise individualizada dos processos relativos a **reconhecimento de dívida decorrente de despesa contraída sem cobertura contratual**, prestigiando o princípio da eficiência e uniformizando a atuação do órgão jurídico neste tipo de matéria repetitiva, sem prejuízo da segurança jurídica necessária à prática do ato. Proporcionará ainda o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais complexas e relevantes.

14. Quanto ao segundo requisito, saliente-se que a dispensa de análise jurídica individualizada de processos que tenham por objeto o **reconhecimento de dívida decorrente de despesa contraída sem cobertura contratual**, justifica-se em razão deste tipo de processo ser, em geral, de baixa complexidade, instruído com atos e documentos de cunho meramente administrativo e revestidos de certa singeleza, cuja conferência é de atribuição dos agentes responsáveis pela instrução do processo. De fato, em casos como tais, a atividade jurídica acaba por se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

15. Não se está a dizer que esses processos jamais deverão ser encaminhados ao órgão jurídico consultivo. Questões de natureza **jurídica** que eventualmente sobressaiam de um processo e que suscitem **dúvidas específicas** no gestor público quanto a forma de proceder podem e devem ser **pontualmente** submetidas à análise da unidade consultiva sempre que o órgão assessorado entender necessário.

16. Pelo exposto, considerando que, a uma, todo o contorno jurídico que envolve o processo de **reconhecimento de dívida** já está contido no presente Parecer Referencial; a duas, a pluralidade de processos com matéria jurídica idêntica a impactar a atuação do órgão consultivo; e, por fim, a análise dos mesmos demandar mera atividade burocrática de conferência documental, resta configurado que a situação objeto de análise se amolda às diretrizes traçadas na Orientação Normativa nº 55/2014, **dispensando-se a submissão individualizada e obrigatória de processos versando sobre esta matéria à análise unidade consultiva.**

17. Cumpre frisar que a presente manifestação tem, a rigor, apenas o escopo de atualizar o **Parecer Referencial n. 00003/2021/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU** --- que trata do mesmo tema, porém sob a égide da Lei n. 8.666/93 --- à luz do novo regime jurídico da Lei n. 14.133/21.

18. Por fim, registre-se que compete ao Órgão assessorado atestar que o assunto tratado no processo corresponde àquele versado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhamento do mesmo. Decorre daí, que não se deve adotar como praxe o envio dos autos para a e-CJU deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não, pois o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

### I.3. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

19. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, conforme estabelece o art. 117, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

(...)

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

(...)

20. O assessoramento jurídico no presente caso não abrange aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

#### Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

21. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

22. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do 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. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

23. Finalmente, impõe-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## II. ANÁLISE

### **II.1. Limites da contratação e instâncias de governança.**

24. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, donde se destaca a previsão contida em seu artigo 3º:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

25. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, veio estabelecer normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/2019.

26. Recomenda-se, igualmente, que a área competente do órgão assessorado verifique a eventual existência de outros atos normativos (Decretos, Portarias etc) no âmbito de sua estrutura organizacional que preveja “*limites*”, “*contingenciamento orçamentário*” ou a “*restrição ao empenho de verbas*”, com efeitos aplicáveis ao caso concreto.

27. Considerando as referidas normas, o órgão assessorado deve verificar:

(i) se o serviço a que se refere o reconhecimento de dívida é considerado atividade de custeio;

(ii) e, em caso positivo, qual autoridade detém, no âmbito da sua estrutura organizacional, competência para autorizar o ato de reconhecimento de dívida, juntando aos autos a respectiva autorização expressa.

28. Ter-se-á como competente para autorizar e/ou firmar o termo de reconhecimento de dívida a autoridade a quem seria reconhecida a competência para celebrar o contrato administrativo correspondente.

## **II.2. Do procedimento administrativo de reconhecimento de dívida sem cobertura contratual e seu fundamento jurídico.**

29. De início, registra-se que a contratação pública é um procedimento formal. Mesmo as hipóteses de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação) exigem um procedimento prévio e determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais, em que é imprescindível a observância de etapas e formalidades legais.

30. Por meio deste procedimento prévio, define-se um objeto a ser contratado, adota-se providências acerca da elaboração de projetos --- se for o caso ---, apura-se a compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias, os dados concretos acerca das condições de mercado, da capacitação do ente escolhido etc. Com essas cautelas, a Administração visa buscar a melhor contratação possível para atender a necessidade pública.

31. Veja-se a doutrina do Professor Marçal Justen Filho:

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. ‘Ausência de licitação’ não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação. (...) a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2010, p. 387

32. Tem-se, pois, que a celebração de contrato administrativo que importe em despesa para a Administração pública deve ser precedida de licitação ou procedimento formal de dispensa ou inexigibilidade.

33. Nessa toada, cabe ainda esclarecer a respeito da necessidade de manifestação jurídica prévia à contratação. Por imperativo legal, o prévio exame e aprovação de minutas de editais, contratos, acordos, convênios e outros ajustes, realizado por parecer jurídico, consiste em espécie de controle prévio da juridicidade da atividade administrativa.

34. A norma inscrita no artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) dispõe:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;  
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;  
(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

35. Também dispõe a Lei Complementar nº 73/1993:

"Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:  
 (...);

**VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:**

- a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;
- b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação." (G. N.).

36. Cabe invocar do TCU o seguinte trecho:

"O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada." (Acórdão nº 462/2003 – Plenário (G. N.).

37. Logo, o ordenamento jurídico determina a prévia análise jurídica da contratação da Administração Pública federal pela Advocacia-Geral da União, a quem compete o controle de legalidade preventivo.

38. **No presente caso, objeto deste parecer referencial, observa-se que a despesa pública ocorreu sem o cumprimento dos ritos acima especificados e sem a devida cobertura contratual.** Em verdade, embora, à luz da teoria geral dos contratos, possa ser arguido que exista, sim, um contrato de fato na hipótese --- consentimento entre agentes capazes, objeto lícito e determinável ---, o que obstaculiza o reconhecimento da validade do ajuste é a inobservância da forma prescrita em lei, seja pela ausência de contrato escrito (art. 95, §2º, da Lei nº 8.666/93), seja pela inexistência de procedimento licitatório, de dispensa ou inexigibilidade de licitação prévios.

39. Nessas situações, contudo, para que não haja o enriquecimento sem causa da Administração Pública, faz-se necessário o pagamento de indenização em favor daquele que efetivamente prestou o serviço. Esta é a finalidade do procedimento de reconhecimento de dívida:

"3. O reconhecimento de dívida é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, excepcionalmente, ressarce despesas, ao particular, que ocorreram sem a devida cobertura contratual, ou sem o necessário empenho. Esse procedimento decorre do princípio geral do direito que veda o enriquecimento sem causa. Desse modo, ainda que não tenha observado às formalidades legais para contratação, se a Administração se beneficia de serviços executados, ou bens adquiridos, encontra-se obrigada a ressarcir-los."

**(Despacho nº 00235/2021/DECOR/CGU/AGU, NUP nº 72031.014801/2020-58)**

"21. O reconhecimento de dívida, a seu turno, é procedimento administrativo unilateral destinado a avaliar a obrigação de pagar despesas de exercícios anteriores e dívidas de exercícios encerrados reconhecidas pela Administração (Lei nº 4.320/64), bem como despesas sem cobertura contratual (Lei 8.666/1993, art. 59, p.u. e Orientação Normativa/AGU 4/2009), não se confundindo com a transação, procedimento bilateral que encerra concessões mútuas e não simples reconhecimento da obrigação de pagar despesa contraída pela Administração ou dívida por ela reconhecida."

**(Parecer nº 00035/2018/GAB/PFUFLA/PGF/AGU)**

40. O reconhecimento de dívida fundamenta-se no brocardo "*nemo potest lucupletari, jactura aliena*", ou seja a ninguém --- nem mesmo a própria Administração Pública --- é dado enriquecer-se a custa alheia sem que exista um suporte fático-jurídico que lhe seja subjacente, nem mesmo a própria Administração Pública.

41. Em importante lição sobre o tema do enriquecimento sem causa no âmbito da Administração Pública, Celso Antônio Bandeira de Melo destaca:

Assim, ressalvados os casos em que o administrado atuou dolosamente, com má-fé, de maneira a iludir a Administração induzindo-a à suposição de que estava a compor ato juridicamente liso e concorrendo dessarte para que se produzisse ato viciado ou, daqueles outros em que - ainda pior - se concertou com agentes administrativos para, em atuação conjunta, fraudarem o Direito, não se pode admitir que a invalidação acarrete um enriquecimento do Poder Público e um empobrecimento do administrado.

4. Com efeito, precisamente para evitar situações nas quais um dado sujeito vem a obter um locupletamento à custa do patrimônio alheio, sem que exista um suporte jurídico prestante para respaldar tal efeito, é que, universalmente, se acolhe o princípio jurídico segundo o qual tem-se de proscrever o enriquecimento sem causa e, consequentemente, desabona-se interpretação que favoreça este resultado injusto, abominado pela consciência dos povos.

Todavia, mesmo no caso de contrato nulo ou de inexistência de contrato, pode tornar-se devido o pagamento dos trabalhos realizados para a Administração ou dos fornecimentos a ela feitos, não com fundamento em obrigação contratual, ausente na espécie, mas sim no dever moral de indenizar o benefício auferido pelo estado, que não pode tirar proveito da atividade particular sem o correspondente pagamento.

(Direito Administrativo Brasileiro, pag. 192, Ed. Rev. dos Trib. 10ª ed, 1984).

42. Ressalta-se que o direito constitucional brasileiro expressamente incorpora a moralidade administrativa como um dos princípios a que estão sujeitos a Administração Pública de quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 37 da CRFB/88):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (G. N.)

43. O princípio da moralidade impõe a obrigação de pagamento mesmo ausente a regularidade formal da relação jurídica, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

**RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. ANULAÇÃO DO CONTRATO EM VIRTUDE DE FALSIDADE DOCUMENTAL. ARTS. 39 E 49 DO DECRETO-LEI N. 2.800/86. PRETENSÃO DA UNIÃO DE DEVOLUÇÃO DA QUANTIA PAGA PELA OBRA EXECUTADA. NÃO CABIMENTO. PRECEDENTES.**

Do exame dos artigos 39 e 49 do Decreto-lei n. 2.800/86, vigente à época, conclui-se que a anulação da licitação, com a consequente nulidade do contrato opera efeitos *ex tunc*. No entanto, a Administração deve indenizar a empresa contratada pela execução de etapas das obras ajustadas até a data da declaração de nulidade, ainda que a anulação do contrato tenha ocorrido por utilização de documento fraudado pela empresa, como na hipótese em exame.

**Com efeito, recebida a prestação executada pelo particular, não pode a Administração se locupletar indevidamente e, com fundamento na nulidade do contrato, requerer a devolução de valores pagos por obras já realizadas, o que configuraria violação ao próprio princípio da moralidade administrativa.** Precedentes.

(Recurso Especial nº 408.785/RN).

44. Certo é que não se pode admitir que a Administração se locuplete à custa do patrimônio alheio, e, segundo nos parece, o enriquecimento sem causa --- que é um princípio geral do Direito --- confere legitimidade, em casos tais, ao direito do particular indenizar-se pela atividade que proveitosamente dispensou em proveito da Administração.

45. Tal direito subsiste ainda que a relação jurídica tenha se travado irregularmente ou mesmo desprezando qualquer formalidade, mas com o assentimento, tácito ou explícito, do Poder Público, inclusive a ser depreendido do mero fato de haver pacificamente incorporado os benefícios do serviço prestado em seu proveito.

46. Importante destacar que ficariam ressalvadas deste dever de pagamento por serviços executados sem amparo contratual, apenas aquelas relações decorrentes de atos em que o prestador atuou dolosamente, com inquestionável má-fé, ou, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo (*op. cit.*), "de maneira a iludir a

*Administração induzindo-a à suposição de que estava a compor ato juridicamente liso", ou ainda diante de circunstâncias em que se "concertou com agentes administrativos para, em atuação conjunta, fraudarem o Direito".*

47. Assim, se a Administração usufruiu de forma consentida de um bem ou serviço, ficará obrigada a indenizar o prestador. Paralelamente ao que impõem os princípios da boa-fé, da moralidade e da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, a Lei nº 14.133/21 ainda tratou da questão em seu artigo 149. Confira-se:

#### **Lei nº 14.133/2021**

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

48. Ao tratar do art. 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 --- que apresentava redação praticamente idêntica ao art. 149 da Lei nº 14.133/2021 ---, ensina Marçal Justen Filho:

#### 9) A solução legislativa brasileira específica

Esses são os princípios gerais que disciplinam o relacionamento entre a Administração e o particular. Mas existe solução específica no Direito brasileiro para o **caso de contratações defeituosas**. O legislador brasileiro efetivou opção clara pelas soluções compatíveis com um Estado Democrático de Direito. Além de todas as determinações atinentes à responsabilização civil do Estado, consagrou-se a **disciplina específica do parágrafo único do art. 59 para a contratação administrativa inválida**. Daí se segue que a invalidação, por nulidade absoluta, de qualquer ajuste de vontades entre Administração e particular gerará efeitos retroativos mas isso não significará o puro e simples desfazimento de atos. **Será imperioso produzir a compensação patrimonial para o particular, sendo-lhe garantido o direito de haver tudo aquilo que pelo ajuste lhe fora assegurado e, ainda mais, a indenização por todos os prejuízos que houver sofrido.** (grifamos)

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15<sup>a</sup> ed. São Paulo: Dialética, 2012).

49. Registre-se a orientação normativa da Advocacia Geral da União que versa sobre o assunto:

#### **ON AGU nº 04/2009**

"A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único da Lei nº 8666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa."

50. Nesse sentido, confira-se, ainda, o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU:

"Embora o Acórdão embargado tenha determinado a anulação da licitação e do contrato decorrente, permanece a **obrigação da Administração em indenizar a empresa contratada pelos serviços executados** até a sustação do contrato, consoante o disposto no parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/93" (Acórdão n. 2.240/2006, Plenário, rel. Min. Valmir Campelo)

"(...) 2. Conforme já abordado nos parágrafos 18.3 e 18.8 da presente instrução, para honrar o pagamento dos serviços efetivamente prestados o INSS adotou procedimento de reconhecimento de dívida, previsto no parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/93, tendo sido também instaurado o devido processo administrativo para apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa" (GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO - TC 001.834/2002-3, Ministro Valmir Campelo).

51. O assunto foi abordado em consulta extraída da Revista Zênite, sob o título "*Os efeitos dos serviços prestados sem amparo contratual*", cuja ementa segue abaixo:

EMENTA: Contratos – Sem amparo – Indenização - Enriquecimento sem causa.

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: Art. 59 da Lei nº 8.666/93.

1. Se os serviços foram prestados, e foi comprovada a boa-fé do particular, o pagamento deverá ser realizado a título de indenização, estando este procedimento em consonância ao ordenamento jurídico, pois a fundamentação para o pagamento, se for o caso, será o princípio da boa-fé e o princípio do não-enriquecimento sem causa da Administração, além de poder ser utilizado supletivamente o art. 59 da Lei nº 8.666/93.

(Revista Zênite, 140/84/FEV/2001, extraído do site [www.zenite.com.br](http://www.zenite.com.br), pesquisa realizada em 1.6.2006.)

52. Embora os precedentes e atos mencionados anteriormente façam menção ao art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, o regime jurídico acerca da matéria na Lei n. 14.133/21 se manteve inalterado, diante da reprodução daquele dispositivo legal no novo art. 149 da nova lei.

53. Pois bem. Como dito, a obrigação de indenizar o particular pela prestação de serviços extracontratuais deve ser formalizada mediante **procedimento especial de reconhecimento de dívida**. Sobre a sua natureza destacamos a doutrina de Pontes de Miranda:

O ‘reconhecimento de dívida’, ‘de obrigação’, ou ‘de ação’, ou ‘de execução’, é negócio jurídico unilateral, pelo qual fica a pessoa a favor de quem se reconheceu a dívida dispensada de provar a relação jurídica básica. Trata-se de negócio jurídico abstrato. Não se pode reduzir a eficácia do reconhecimento de dívida à simples ‘relevatio ab onere probandi’. Aliás, no passado, a hostilidade ao reconhecimento como negócio jurídico era a regra, nos países que não entendiam a abstração dos negócios jurídicos.

Sanação. Os negócios jurídicos de reconhecimento têm eficácia sanatória como teria a declaração de vontade ratificativa (...) ‘Reconhecimento’ é a manifestação de conhecimento, pela qual se estabelece a existência (ou a não-existência) ou o conteúdo de determinada relação jurídica. O que se reconheceu tem-se como foi declarado pelo reconhecente. Isso, no tocante a ele. Não mais se pode discutir quanto ao que era duvidoso antes, nem cabe apurar-se se era assim, ou não, o mundo do direito, no que se referia à relação jurídica declarada. O manifestante da vontade quis que assim fosse, não constitutiva, mas declarativamente. Considera-se o negócio jurídico de reconhecimento como fonte de obrigações. Todavia, o que se põe em linha de causa é a declaração mesma, a vinculação ao que se declarou.

(PONTES DE MIRANDA, Tratado de Direito Privado, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss.)

54. Ressalte-se que o reconhecimento de dívida deve ser encarado como uma situação **anômala, extraordinária e excepcionalíssima**. E, por se tratar de procedimento extraordinário e excepcional, o órgão consulente deve demonstrar nos autos, de forma expressa e inequívoca, que foram atendidos todos os requisitos trazidos pela lei e pela jurisprudência, os quais sintetizamos abaixo:

- a) justificativa para a contratação do serviço sem a observância dos procedimentos formais instituídos pela lei, bem como para a escolha do fornecedor e quantitativo;
- b) comprovação de que o fato que gerou a assunção da obrigação é excepcional e extraordinário, ou seja, que o órgão não faz uso da prática de forma reiterada e que o não fornecimento ou prestação de serviço em caráter de urgência causaria prejuízo para a boa gestão pública;
- c) comprovação da boa-fé do fornecedor/prestador do serviço e do gestor público;
- d) comprovação de que o serviço tenha sido efetivamente realizado;
- e) certificação de inexistência de pagamento pelo serviço executado ou produto fornecido sem cobertura contratual;
- f) comprovação de que o preço praticado é o de mercado, mediante pesquisa de preços;
- g) dotação orçamentária específica do exercício corrente para o pagamento do débito;

- h) prescindibilidade de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor/prestador do serviço;
- i) formalização do termo de reconhecimento da dívida, mediante apresentação de minuta, a ser subscrita pela autoridade competente para empenhar a despesa;
- j) formalização da liquidação da despesa, nos termos dos arts. 62 e seguintes da Lei n. 4.320, de 1964; e
- k) apuração de responsabilidade de quem deu causa à prestação de serviços sem a devida cobertura contratual.

55. Atendidos tais requisitos, sobre os quais nos debruçaremos doravante, convém frisar que o procedimento administrativo adequado para o pagamento de despesas efetivamente realizadas sem a necessária cobertura contratual --- obedecendo-se o princípio da moralidade administrativa, que veda o enriquecimento sem causa --- é o **reconhecimento de dívida** por ato da autoridade, empenho e posterior pagamento.

#### **II.2.1 Das justificativas: razões da prestação sem cobertura contratual; escolha do fornecedor; quantitativo.**

56. No procedimento de reconhecimento de dívida deverá o órgão assessorado declinar a razão pela qual a execução do serviço ocorreu sem a adoção dos procedimentos formais prévios à contratação. Aos autos, privilegiando o princípio da transparência, deverão ser trazidos todos os elementos fáticos que ensejaram a contratação extraordinária.

57. Outrossim, deverá ser disponibilizada a justificativa quanto à escolha do fornecedor com a clara indicação dos motivos para a seleção. A ação do gestor público está vinculada aos princípios jurídicos, dentre eles o da moralidade e impessoalidade. Mesmo frente a situação excepcional, tais preceitos não podem ser menosprezados.

58. Por fim, necessário que o assessorado motive o quantitativo do serviço prestado pelo particular, que deverá corresponder fielmente a real demanda da Administração. Tal comprovação dar-se-á por meio de atesto da área técnica, fundamentado em elementos e informações concretas.

59. A justificativa contemplando os três aspectos acima deverá ser a mais clara e comprehensível possível, permitindo o controle pelos órgãos competentes e também pelo cidadão.

#### **II.2.2. Da excepcionalidade.**

60. O Tribunal de Contas da União tem orientado aos órgãos e entidades federais a evitarem a realização de reconhecimento de dívida, primando pelo planejamento e correta formalização dos atos administrativos, conforme determinado na Decisão nº 1.521/2002 – Plenário, veja-se:

“Sendo assim, tendo em vista os **indícios de prática reiterada de reconhecimento de dívidas** como forma de suprir o devido planejamento, princípio administrativo esmiuçado no art. 7º da Lei nº 8.666/93, propomos determinar ao INSS que evite a prática de reconhecimento de dívida, mantendo devidamente formalizadas todas as suas relações contratuais.”

61. Portanto, considerando o caráter atípico do reconhecimento de dívida, recomenda-se que os autos sejam instruídos com declaração da autoridade competente --- acompanhada dos documentos comprobatórios, conforme o caso --, no sentido de que: (i) o fato que gerou a assunção da obrigação é excepcional e extraordinário; (ii) o órgão não faz uso da prática de forma reiterada; (iii) o não fornecimento ou prestação de serviço causaria prejuízo para a boa gestão pública.

#### **II.2.3. Da boa-fé das partes.**

62. Como já apontado, só será possível a indenização por meio de reconhecimento de dívida quando a relação jurídica estabelecida, embora desprovida de amparo contratual formal, for firmada baseada na boa-fé das partes, como bem destacou Clarissa Sampaio Silva:

“O mandamento da proteção à boa-fé dos administrados constitui inelutavelmente uma forma de equacionar a relação entre eles e a Administração. O princípio geral da boa-fé não apenas tem aplicação no Direito Administrativo, mas neste âmbito adquire especial relevância. (...) Da mesma forma, consoante o art. 59 da lei 8.666/93, a declaração de nulidade de contrato administrativo opera retroativamente, impedindo a produção dos efeitos que lhe seriam consectários, ressalvando-se entretanto a obrigação de a Administração indenizar o contratado pelo que tiver executado até então, e por outros prejuízos regularmente comprovados contando que não seja imputável. Com semelhante procedimento protege-se o contratado que, obrando de boa-fé, não pode ser apenado por declaração de nulidade de contrato administrativo.

(SILVA, Clarissa Sampaio. Limites à Invalidação dos Atos Administrativos. São Paulo: Max Limonad, 2001)

63.

Neste sentido, também, leciona Justen Filho, acerca do art. 149 da Lei n. 14.133/2021:

“Outro ângulo da questão relaciona-se com a situação subjetiva do particular que participou da contratação inválida com a Administração. Afigura-se irrefutável que a indenização a favor do particular, cujo patrimônio seja afetado por atuação indevida da Administração pública, depende de sua boa-fé.

(...)

Nesse sentido é que se afirma que a boa-fé do terceiro caracteriza-se quando não concorreu, por sua conduta, para a concretização do vício ou quando não teve conhecimento (nem tinha condições de conhecer) sua existência. O particular tem o dever de manifestar-se acerca da prática de irregularidade. Verificando o defeito, ainda que para ele não tenha ocorrido, o particular deve manifestar-se. Se não o fizer, atuará culposamente. Não poderá invocar boa-fé para o fim de obter indenização ampla.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1562 e 1563)

64.

A Corte de Contas afasta --- ou atenua, a depender do caso --- a obrigação de pagamento de indenização ao particular que tenha agido de má-fé durante a execução do serviço:

“Ademais, na hipótese de confirmar-se a inexequibilidade dos preços ofertados, não poderá a contratada pleitear indenização em face de eventual anulação do contrato, pois, segundo o bom direito, ninguém pode beneficiar-se da própria torpeza. Caso tenham sido ofertados preços impraticáveis com o fito de ganhar a licitação e, posteriormente, intentar a revisão contratual, fica comprovada a má-fé da licitante, o que lhe retira o direito a qualquer indenização, em conformidade com as disposições do parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/1993”. (Acórdão 148/2006):

65.

A má-fé do particular é também encarada pelo Superior Tribunal de Justiça como fator impeditivo à indenização via procedimento de reconhecimento de dívida:

**“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONSTATADA PELO TRIBUNAL A QUO. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS REDUÇÃO. SÚMULA 7/STJ.**

1. Segundo jurisprudência pacífica desta Corte, ainda que o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, **ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade.**

2. Não há como alterar as conclusões obtidas pelo Tribunal de origem que, com base nas provas dos autos, entendeu ter havido a efetiva prestação do serviço por parte da autora. Incidência da Súmula 7/STJ.

3. Não sendo o caso de valor exorbitante, ante o arbitramento dos honorários em 10% (dez por cento) do valor da causa, não cabe a esta Corte modificar o decisório sem incursionar no substrato fático-probatório dos autos. Súmula 7/STJ.
  4. Agravo regimental não-provido.”
- (AgRg no Ag 1056922 / RS – Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES – DJe 11/03/2009).

66. A presença da boa fé é requisito essencial nas hipóteses de reconhecimento de dívida pois impede o infrator de se beneficiar de sua própria torpeza. Assim, a boa-fé das partes, do gestor público e do fornecedor ou prestador de serviços, deve ser comprovada e justificada. Todos os elementos fáticos que tenham o condão de demonstrá-la devem ser disponibilizados nos autos.

#### **II.2.4. Da comprovação efetiva da prestação do serviço**

67. O órgão assessorado deverá disponibilizar nos autos todos os elementos que comprovem que os serviços foram efetiva e adequadamente prestados, tendo sido observados os padrões técnicos e de qualidade necessários ao atendimento da necessidade pública.

68. O atesto da efetiva execução e da qualidade dos serviços deverá ser feito por meio de despacho fundamentado da autoridade competente, baseada em declaração e documentação fornecida pela área técnica do órgão, como por exemplo, nota fiscais ou recibos pertinentes.

#### **II.2.5. Do reconhecimento e certificação de não quitação.**

69. Antes de proceder ao reconhecimento e pagamento da dívida, a autoridade competente deverá adotar diligências para verificar a existência de outro processo (administrativo ou judicial) que tenha como objeto o recebimento da mesma importância reivindicada nesse processo.

70. O que se objetiva é evitar pagamentos em duplicidade e o enriquecimento sem causa do prestador do serviço.

#### **II.2.6. Comprovação de que o preço praticado é o de mercado**

71. O órgão assessorado terá de comprovar e atestar que o preço contratado correspondeu ao efetivamente praticado no mercado pelo prestador, afastando distorções que acarretem contratações em valores superfaturados.

72. O preço praticado com a Administração Pública deverá ter sido similar aos adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. A comprovação deve se dar, preferencialmente, por pesquisa de preços --- cfr., art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 ---, possibilitando a verificação da razoabilidade do valor ajustado.

#### **II.2.7. Da comprovação da dotação orçamentária**

73. Os pagamentos somente podem ser efetuados à conta de dotação orçamentária específica, consignada para tal finalidade.

74. Vale lembrar que os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) impõem ao ordenador de despesas a certificação de não comprometimento das metas previstas na Lei Orçamentária Anual, bem como a declaração da efetiva existência de recursos financeiros para custear a despesa.

75. Ademais, caso se trate de reconhecimento de dívida decorrente de **compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício**, deve a Administração observar as regras previstas no art. 37 da Lei nº 4.320/64 c/c artigo 22 do Decreto nº 93.872/86.

76. Acerca do tema, convém citar trecho do Parecer n. 00525/2015/CJU-SP/CGU/AGU (exarado no NUP 67260.101730/2010-17):

#### **Do Instituto Denominado Reconhecimento de Dívida.**

No presente cuida-se do reconhecimento de dívida feito quando não há instrumento de contrato instituindo a obrigação que justifica o pagamento da despesa. Se considerarmos o leito normal de criação da despesa, previsto na Lei Federal nº 4.320/1964, há de se reconhecer que pela fase da liquidação, na forma prevista no art. 63 da referida Lei, está a haver uma espécie de reconhecimento da dívida. Contudo, não é desta que estamos a tratar neste Parecer. Esclarecido este ponto, vejamos o que preceitua o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964:

Art. 37 da Lei nº 4320

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.” - negritamos -

Desta forma, podemos perceber que as despesas de exercícios anteriores poderão ser reconhecidas se além de dotadas de legalidade, estiverem amparadas por **uma das três hipóteses fundamentadoras** (*despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, restos a pagar com prescrição interrompida e compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente*).

A doutrina traz o seguinte esclarecimento sobre o tema:

“Analisaremos, pois, os três casos, de per si, e o respectivo atendimento por esta dotação. No primeiro, para que as despesas possam ser pagas por essa dotação, a lei estabelece como condição *sine qua non* a existência de crédito próprio no orçamento respectivo, com saldo suficiente para atendê-las, embora não processadas na época própria. No segundo, para que as despesas inscritas em Restos a Pagar sejam reemprenhadas na dotação em análise, é necessário que elas tenham sido previamente canceladas no passivo Financeiro em contrapartida à conta Resultado Financeiro, após, evidentemente, entendimentos com o credor. **No terceiro, (...) é necessário que a autoridade competente reconheça a obrigação a pagar, ainda que não tenha sido empenhada no exercício de origem, bem como a sua contrapartida como fato ocorrido nesse exercício, observando a ordem cronológica.**” (MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, p. 98)

Sobre o tema a Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade do Egrégio Tribunal de Contas da União pontua:

#### **DESPESA DE EXERCÍCIOS ANTERIORES**

“*As despesas de exercícios anteriores encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.*” (Art. 37 da Lei nº 4.320/64)

“*Os compromissos decorrentes de obrigação de pagamento criada em virtude de lei e reconhecidos após o encerramento do exercício.*” (IN/DTN nº 10/91)

O reconhecimento da dívida a ser paga a conta de despesas de exercícios anteriores cabe à autoridade competente para empenhá-la, devendo o processo conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- importância a pagar;
- nome, CPF ou CGC e endereço do credor;
- data do vencimento do compromisso;
- causa da inobservância do empenho, se for o caso.

“*A autorização de pagamento de despesas de exercícios anteriores deverá ser dada no próprio processo de reconhecimento de dívida.*” (IN/DTN nº 10/91)

Regulamentando o art. 37 da Lei nº 4320, dispõe o art. 22 do Decreto Federal nº 93.872/1986:

Art . 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubstancial e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

c) **compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.** - destaque não do original

Na redação do art. 22, §2º, letra “c”, do Decreto Federal nº 93.872/1986, o termo de reconhecimento de dívida abarcaria os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, mas decorrentes de obrigação criada em virtude de lei. Como se pode perceber, o leque de opções para se manejear o instituto de reconhecimento de dívida é bem restrito. Em situações específicas tem-se observado sua utilização quando há, por exemplo, a aplicação do previsto no Parágrafo único do art. 59 da Lei Federal nº 8.666/1993, ou seja, na hipótese em que a nulidade do contrato não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contando que não lhe seja imputável, ou seja, desde que haja boa-fé da parte do contratado. Ou ainda, no caso de fornecimento de serviços de água e esgoto à revelia de contrato. **À evidência, se o direito do requerente devidamente reconhecido, e se o pagamento na prática não se efetivou, não cabe a Administração enriquecer-se indevidamente. Nesse sentido, cabível o pagamento por termo de reconhecimento de dívida, decorrendo a obrigação do previsto no art. 884 do Código Civil de 2002.** A via estreita de situações que justificam o pagamento por reconhecimento de dívida decorre do fato de a Lei Federal nº 4.320/1964 ter um rito processual ordinário para a realização da despesa, a envolver as fases de empenho, liquidação e pagamento (artigos 58 a 64 da referida Lei). Neste sentido, inclusive, vem se posicionando o E. TCU. Confirme-se:

**RECONHECIMENTO DE DÍVIDA.** DOU de 08/02/2007, S. 1, p. 369. Ementa: o TCU determinou à ANA que se abstivesse de realizar “reconhecimento de dívidas”, uma vez que tal prática configura despesa sem prévio empenho, bem assim descumprimento à ordem das etapas de realização da despesa pública, com violação aos arts. 60 a 64 da Lei nº 4.320/64, mantendo-se devidamente formalizadas todas as suas relações contratuais; bem como que realizasse a correta classificação contábil da despesa realizada sob a forma de “reconhecimento de dívida”, de modo a identificar sua natureza, em observância ao princípio da evidenciação contábil, consignado nos arts. 14 e 15 da Lei nº 10.180/2001 (itens 1.2 e 1.4, TC-009.951/2005-0, Acórdão nº 32/2007-TCU – 2ª Câmara).

(...)

Pois bem. À luz destas ponderações normativas e doutrinárias, há de se verificar se é possível o enquadramento do presente caso no instituto de reconhecimento de dívida. **Logo, ao que nos parece, o direito ao pagamento devidamente reconhecido no bojo deste feito pela autoridade assessorada, exsurge, de disposição legal encartada nos arts. 215 a 219 da Lei nº 8112/90 em consonância com o art. 884 do Código Civil de 2002,** o qual prevê:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Observa-se, portanto, que a obrigação de pagamento passa ter por substrato primeiro uma disposição legal, o que por si só já autoriza o manejo do instituto do reconhecimento de dívida,

lastreado no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 c/c o art. 22, §2º, letra “c”, do Decreto Federal nº 93.872/1986.

**Portanto, em conclusão a este tópico, com os adendos jurisprudenciais acima referidos, pontuamos que além dos pagamentos atrasados observarem o lapso prescricional, o que foi mencionado na Nota Técnica (fls. 70), devem ser procedimentalizados através do instituto de reconhecimento de dívida.**

### **II.2.8. Da regularidade fiscal e trabalhista.**

77. A Administração Pública tem o poder-dever de exigir a prova de regularidade fiscal e trabalhista da contratada, seja em momento anterior à própria contratação, a exemplo da fase de habilitação em licitação, ou mesmo durante o período de execução do contrato, conforme art. 92, XVI, do referido diploma legal.

78. Disso decorre, via de regra, a necessidade de instrução processual com as certidões relativas a regularidade fiscal federal (art. 193 da Lei nº 5.172/66), com a Seguridade Social (INSS - art. 195, §3º, CF), FGTS (art. 2º, Lei nº 9.012/95), CNDT (art. 68, V, Lei nº 14.133/21), SICAF (art. 1º, §1º, Decreto nº 3.722/01), CEIS (Acórdão TCU nº 1793/2011-Plenário), Lista de inidôneos do TCU e certidão negativa de improbidade do CNJ.

79. Não obstante, salvo situações excepcionais de desvios de conduta por parte da contratada, a jurisprudência vem expressamente **excluindo a possibilidade de que a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista seja imposta como condição para a realização do pagamento por serviços já prestados em favor do Poder Público.**

80. As razões invocadas assentam-se justamente nos já mencionados princípios norteadores da atividade administrativa, notadamente a moralidade e a vedação ao locupletamento sem causa, além da impossibilidade de se impor sanção política (cobrança fiscal indireta).

81. Senão vejamos:

AGRADO INTERNO. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ASSOCIAÇÃO BENEFICIENTE. CONTRATAÇÃO COM A MUNICIPALIDADE. SERVIÇOS JÁ REALIZADOS. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE FISCAL. RETENÇÃO DO PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

I - Na origem, a Associação Beneficente Cearense de Reabilitação – ABCR impetrou mandado de segurança contra ato do Secretario de Saúde do Município de Fortaleza, pretendendo receber o repasse financeiro relativo a serviços por ela prestados, decorrente de contrato entabulado entre as partes, sem a necessidade de apresentação de certidão negativa expedida pela Fazenda Pública Nacional.

II - O Tribunal a quo manteve a decisão concessiva da ordem.

III - Ao recurso especial interposto pela municipalidade foi negado provimento, com base na Súmula 568/STJ, em razão da jurisprudência da Corte encontrar-se pacificada no mesmo sentido da decisão recorrida: **apesar de ser exigível a Certidão de Regularidade Fiscal para a contratação com o Poder Público, não é possível a retenção do pagamento de serviços já prestados, em razão de eventual descumprimento da referida exigência.** Precedentes: REsp n. 1.173.735/RN, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 9/5/2014, RMS n. 53.467/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/06/2017, dentre outros.

IV - Os argumentos trazidos pelo agravante não são suficientes para alterar o entendimento prestigiado pela decisão atacada.

V - Agravo interno improvido

(STJ; AgInt no Recurso Especial nº 1.742.457 - CE; Relator: MINISTRO FRANCISCO FALCÃO; 2ª Turma; 07/06/2019)

CONTRATO ADMINISTRATIVO. AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO MONITÓRIA. DECISÃO AGRAVADA QUE NEGOU PROVIMENTO AO APELO, DADA A EXISTÊNCIA DE ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL CONSOLIDADO

**PELA IMPOSSIBILIDADE DE RETENÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS, APENAS POR CAUSA DA NÃO COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL.** HIPÓTESE QUE O RECURSO INTERNO VEICULA A INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 83/STJ, FUNDADO EM JULGADOS ANTIGOS E JÁ SUPERADOS. AGRAVO REGIMENTAL DE COMPANHIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO OBRAS E SERVIÇOS DE CONTAGEM-CONTERRA (EM LIQUIDAÇÃO) A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Este STJ possui entendimento consolidado de que não pode a Administração reter pagamento de contrato administrativo por serviços efetivamente prestados forte na ausência de regularidade fiscal. Precedentes: AgInt no AREsp. 503.038/RJ, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 31.5.2017 e AgRg no REsp. 1.313.659/RR, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 6.11.2012, dentre muitos outros.
2. Devem prevalecer os postulados da vedação ao enriquecimento sem causa e da impossibilidade de cobrança fiscal indireta.
3. Agravo Regimental de COMPANHIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO OBRAS E SERVIÇOS DE CONTAGEM-CONTERRA (EM LIQUIDAÇÃO) a que se nega provimento.  
(STJ; AgRg no Recurso Especial nº 1169052 - MG; Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; Primeira Turma)

82. Nesse mesmo sentido, vide: STJ, AgInt no AREsp 1.161.478/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 06/12/2018; AgInt no AREsp 503.038/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 31/05/2017; AgRg no AREsp 277.049/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 19/03/2013; AgRg no REsp 1.313.659/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/11/2012.

83. Convém repisar que o que se discute aqui é tão somente a realização de um **pagamento** por serviço já prestado, o qual, frise-se, está destituído de suporte contratual formal. **Caso houvesse contrato regular**, a exigência de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista poderia eventualmente ensejar sua rescisão em razão de descumprimento de uma de suas cláusulas, ou mesmo implicar na imputação de penalidade ao contratado que não adotasse providências de saneamento.

84. No presente caso, a hipótese é mesmo de **ausência de qualquer utilidade** para a exigência de certidões de regularidade. Ora, o que se enfrenta aqui é tão somente o pagamento por serviço prestado sem amparo contratual, o qual, como se viu, não pode ser objeto de retenção. Não se trata de procedimento para **contratação futura** com o Poder Público. Do mesmo modo, não se trata de dar continuidade a **contrato existente**, e, por conseguinte, não há que se falar em exigência de certidões de regularidade para fins de adoção de medidas para eventual rescisão **contratual** e/ou aplicação de penalidade **contratual**.

85. Entendemos, portanto, pela prescindibilidade da exigência de certidões de regularidade fiscal e trabalhista para que o pagamento de despesa sem cobertura contratual, referente a serviço efetiva e devidamente prestado, seja realizado.

#### **II.2.9. Do termo de confissão/reconhecimento de dívida.**

86. O Termo de Confissão de Dívida (TCD) é o instrumento adequado para que a Administração reconheça, formalmente, a existência de débito oriundo de serviço efetivamente prestado e não pago por ausência de cobertura contratual. Trata-se, portanto, de declaração que formaliza o reconhecimento de um débito e a responsabilidade por seu pagamento.

87. Recomenda-se que a minuta do referido Termo contenha as seguintes informações, conforme o caso:

- a) identificação completa do favorecido;
- b) identificação completa do órgão devedor;

- c) indicação, origem e valor do débito, discriminando todas as eventuais parcelas do serviço em atraso e o período a que se referem;
- d) data do vencimento do compromisso;
- e) justificativa sobre os motivos do reconhecimento;
- f) fundamento legal;
- g) cláusula que defina que o pagamento gera quitação plena, geral e irrevogável do débito reconhecido;
- h) indicação dos recursos financeiros e rubricas orçamentárias para fazer face à despesa;
- i) autorização/assinatura da autoridade competente;

88.

O Manual de Reconhecimento de Dívida - SECOM - da Presidência da República ainda orienta:

O gestor do contrato abrirá processo de liquidação e pagamento no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) específico para o caso em questão e juntará toda a documentação prevista nos Manuais de Procedimento de cada tipo de contrato, exceto o Memorando I. Tal Memorando deverá conter obrigatoriamente as seguintes informações:

- Nome do favorecido
- Descrição resumida do produto ou serviço;
- Importância a pagar;
- Dados da Nota Fiscal
- Causa da inobservância do empenho (anexando, se possível, documentos que originaram tal situação).

(SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – SECOM/PR. Manual de Reconhecimento de Dívidas: Procedimentos para reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores. Brasília, 03/04/2017).

89.

Após o pagamento, o credor deverá firmar recibo ou declaração de plena quitação, com eficácia administrativa e judicial, comprometendo-se a não efetuar qualquer cobrança em face do Ente Público quanto as obrigações ali dadas por satisfeitas.

90.

Destaca-se a necessidade de que o termo de reconhecimento de dívida seja divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), por força do art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021, que impõe a referida divulgação como condição para a eficácia de contratos e seus aditamentos.

#### **II.2.10. Do dever de apurar responsabilidades.**

91.

Como já foi registrado anteriormente, é imperioso que todas as contratações feitas pela Administração Pública observem os ritos impostos pela lei. O devido procedimento licitatório, e mesmo suas exceções legalmente reguladas (dispensas e inexigibilidade), servem para que ao final seja escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração.

92.

Nesse mesmo sentido, é oportuno ressaltar que o art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964 vedava a realização de despesa sem o prévio empenho. *In verbis*:

##### **Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.**

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

(Negritos acrescidos)

93.

Ademais, via de regra, a lei impõe o dever de planejamento das contratações por parte das entidades públicas. Por óbvio, haverá situações extraordinárias em que não restará espaço para o adequado planejamento,

obrigando a Administração a contratar sem os ritos e instrumentos formais. Mas, como dito, tais circunstâncias são excepcionalíssimas.

94. Esclarece Helly Lopes Meirelles :

“a legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 67). (G. N.).

95. Do Tribunal de Contas da União, cabe invocar o seguinte precedente:

"Não basta ao Administrador Público alcançar os objetivos fixados para sua gestão; é necessário que os alcance pautado pelas normas disciplinadoras que regem o Serviço Público. Em se tratando de Administração Governamental, é inválida a máxima de que "os fins justificam os meios". Ao contrário, o princípio da legalidade restringe o poder discricionário e exige o cumprimento de formalidades, que passam a ser atributos dos atos administrativos." (trecho de Voto de Relator ref. ao Acórdão 386/1995 - Segunda Câmara, acolhido no Relatório ref. à Decisão 561/1998 - Plenário (G. N.).

96. Logo, orienta-se não só a regular liquidação da despesa, nos termos dos art. 62 e seguintes da Lei nº 4.320, de 1964, mas também a instauração do devido processo administrativo para apuração das eventuais responsabilidades de quem deu causa à despesa sem cobertura contratual, nos termos do artigo 149 da Lei n. 14.133/21, e da Orientação Normativa nº 04/2009 da AGU.

97. A jurisprudência do TCU reforça a necessidade da aludida apuração:

"Aplica-se multa por grave infração à norma legal quando evidenciada situação corriqueira de execução de despesas sem cobertura contratual e sem licitação. Nessa situação, constata-se que o gestor age, no mínimo, com culpa *in eligendo* na escolha de seus subordinados."

**(Acórdão n. 1181/2012 – Plenário TCU)**

"A realização de despesas sem cobertura contratual é irregularidade grave, que justifica a aplicação de multa aos responsáveis, bem como julgamento pela irregularidade de suas contas."

**(Acórdão n. 2515/2009 – Plenário TCU)**

98. Não custa registrar que a ausência de apuração de responsabilidades não impede o pagamento da indenização em favor do prestador, pois, como alhures arrazoado, representaria enriquecimento ilícito da Fazenda Pública. Porém, acarretará responsabilização administrativa por omissão do dever legal de comunicar a irregularidade à autoridade competente pela apuração, conforme expressa previsão no art. 116 da Lei 8.112/91, aplicáveis aos servidores públicos federais.

### **II.3. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial.**

99. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada.

100. Recomenda-se, ademais, seja juntado aos autos em que aplicável e efetivamente utilizado este Parecer Referencial, a seguinte declaração:

#### **ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL**

Processo: \_\_\_\_\_

Objeto: Reconhecimento da obrigação de indenizar (reconhecimento de dívida) decorrente de realização de despesa sem cobertura contratual.

Valor estimado (Valor de referência): R\$ \_\_\_\_\_

Atesto que o presente processo, referindo-se ao objeto acima descrito, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto, e a instrução dos autos está regular, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Jurídica da União Virtual Especializada em Serviços sem Dedicação Exclusiva de Mão-de-Obra (e-CJU/SSEM), conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Identificação (nome e matrícula) e assinatura

### III. CONCLUSÃO

101. Diante do exposto, é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito, **reconhecendo-se e liquidando-se a despesa realizada sem cobertura contratual**, sem necessidade de submissão individualizada dos autos à e-CJU/SSEM, desde que o Órgão assessorado ateste que o assunto do processo é o tratado na presente manifestação jurídica referencial --- consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União ---, bem como atenda as orientações nela exaradas (ou, se for o caso, justifique seu afastamento de forma motivada, conforme previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo).

102. Ressalte-se que o presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, não cabendo a este órgão consultivo o exame da matéria em razão do aspecto econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da decisão adotada.

103. Reiteramos que eventuais dúvidas jurídicas específicas que surgirem a partir da aplicação da presente manifestação referencial aos casos concretos poderão ser submetidas ao órgão consultivo da AGU.

104. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando disarem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante reconhece a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

105. Submeto o presente Parecer Referencial à apreciação do Exmo. Sr. Coordenador da e-CJU SSEM, Dr. Jenner Canella Bezerra Carneiro, a fim de que, concordando com os seus termos, dê amplo conhecimento aos órgãos assessorados, comunicando-lhes a desnecessidade de envio de processos por ela abrangidos para análise individualizada.

Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2023.

(assinado eletronicamente)

DANIEL LIN SANTOS

ADVOGADO DA UNIÃO

Coordenador Substituto da Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços Sem Dedicação Exclusiva de Mão de Obra

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000255202395 e da chave de acesso 30fe03a5



Documento assinado eletronicamente por DANIEL LIN SANTOS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1752974256 e chave de acesso eabe0a1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL LIN SANTOS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-02-2023 23:09. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
 SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA  
 DIRETORIA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA**

---

**DESPACHO n. 00527/2024/DISEMEX/SCGP/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000255/2023-95**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA (E-CJU/SSEM)**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES**

1. Com fundamento no art. 20, incisos IV e VI da Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024, tendo como objetivo precípua a uniformização da atuação consultiva, a padronização das manifestações jurídicas e o aumento da eficiência administrativa, encampa-se e ratifica-se o **PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq. 6)**, aprovado pelo **DESPACHO n. 00021/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (Seq. 12)**, com a seguinte ementa:

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL. RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR (RECONHECIMENTO DE DÍVIDA). ARTIGO 149 LEI Nº 14.133/2021; ARTIGO 884 DO CÓDIGO CIVIL; ARTIGO 37 DA LEI Nº 4.320/1964; ART. 22 DO DECRETO Nº 93.872/1986. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 4, DE 1º DE ABRIL DE 2009.

1. PRELIMINARMENTE.

1.1. Da manifestação jurídica referencial e seu objeto. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

1.2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

2. LIMITES DA CONTRATAÇÃO E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.

3. ANÁLISE

3.1. Da natureza jurídica e da juridicidade dos procedimentos de reconhecimento de dívida decorrente de realização de despesa sem cobertura contratual.

3.2. Requisitos.

3.2.1. Justificativa: a) quanto à contratação do serviço sem a observância dos procedimentos formais instituídos por lei; b) quanto à escolha do fornecedor; c) quanto ao quantitativo.

3.2.2. Comprovação de que o fato que gerou a assunção da obrigação é excepcional e extraordinário, ou seja, que o órgão não faz uso da prática de forma reiterada e que o não fornecimento ou prestação do serviço em caráter de urgência causaria prejuízo para a boa gestão pública;

3.2.3. Comprovação da boa-fé do fornecedor/prestador do serviço e do gestor público;

3.2.4. Comprovação de que o serviço tenha sido efetivamente prestado;

3.2.5. Certificação de inexistência de pagamento pelo serviço executado ou pelo produto fornecido sem cobertura contratual.

3.2.6. Comprovação de que o preço praticado é o de mercado, mediante pesquisa de preços.

3.2.7. Dotação orçamentária específica do exercício corrente para o pagamento do débito.

3.2.8. Prescindibilidade de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor/prestador do serviço.

3.2.9. Formalização do termo de reconhecimento da dívida, mediante minuta a ser subscrita pela autoridade competente para empenhar a despesa.

3.2.10. Formalização da liquidação da despesa, nos termos dos arts. 62 e seguintes da Lei n. 4.320, de 1964; e

3.2.11. Apuração, em procedimento específico, da responsabilidade de quem deu causa à realização da despesa sem a devida cobertura contratual.

4. CONCLUSÃO. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial --- ou, se for o caso, justifique seu afastamento --- é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, reconhecendo-se e liquidando-se a despesa realizada sem cobertura contratual, sem submeter os autos à e-CJU/SSEM, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

2. Com efeito, trata-se de mecanismo avalizado pela Advocacia-Geral da União<sup>[1]</sup>, já que a adoção de parecer jurídico referencial em determinado processo dispensa a sua análise individualizada pelo órgão jurídico consultivo, o que proporciona que seus integrantes dediquem mais tempo a matérias que demandam maior complexidade jurídica e que envolvam relevantes interesses dos órgãos assessorados, medida essa que vai ao encontro dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

3. **Ante o exposto, passa-se a adotá-lo como Manifestação Jurídica Referencial de âmbito nacional, nos procedimentos de reconhecimento da obrigação de indenizar (reconhecimento de dívida) decorrente de realização de despesa sem cobertura contratual, sob a égide da Lei n. 14.133/2021.**

4. **As orientações estabelecidas neste despacho passam a vigorar a partir de 12 de novembro de 2024, independentemente da data de ingresso do processo na SCGP.**

5. À Coordenação de Governança e Acompanhamento Estratégico (CEG), para adoção das providências pertinentes.

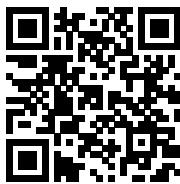
Brasília, 12 de novembro de 2024.

CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO  
Advogada da União  
Diretora de Contratação de Serviços Sem Mão de Obra Exclusiva

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000255202395 e da chave de acesso 30fe03a5

#### Notas

1. ^ ON AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e Art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1752966618 e chave de acesso eabe0a1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-11-2024 17:52. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



29874281



00688.002098/2024-33



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria-Executiva

OFÍCIO CIRCULAR Nº 243/2024/SE/MJ

Brasília, na data da assinatura.

Aos (Às) Senhores (as) Chefes de Gabinete ou equivalentes:

Assessoria Especial de Controle Interno - Aeci;  
Subsecretaria de Administração - SAA;  
Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STI;  
Gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp;  
Gabinete da Secretaria Nacional de Justiça - Senajus;  
Gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon;  
Gabinete da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos - Senad;  
Gabinete da Secretaria de Acesso à Justiça - Saju;  
Gabinete da Secretaria de Direito Digitais - Sedigi;  
Gabinete da Secretaria Nacional de Políticas Penais - Senappen;  
Gabinete da Diretoria-Geral da Polícia Federal - PF;  
Gabinete da Diretoria-Geral da Polícia Rodoviária Federal - PRF;  
Autoridade Nacional de Proteção de Dados - Anpd; e  
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade.

Assunto: **MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR). DIREIT ADMINISTRATIVO.**

Senhoras e Senhores Chefes de Gabinete,

1. Cumprimentando-os(as) cordialmente, encaminho para conhecimento e ampla divulgação os Parecer Referenciais nºs 4/2024/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (29869884), 3/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (29869888) e 2/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU (29869891), que tratam, respectivamente, de: (i) inexigibilidade de licitação em fornecimento de energia elétrica; (ii) inexigibilidade de licitação em fornecimento de água e/ou coleta de esgoto sanitário e (iii) realização de despesa sem cobertura contratual, com reconhecimentos da obrigação de indenizar e de dívida.
2. Ao ensejo, permita-me anotar que esta Secretaria-Executiva permanece à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

**ALINE NATALIE KRUCINSKI TORTELLI**  
Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva



Documento assinado eletronicamente por **Aline Natalie Krucinski Tortelli, Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva**, em 22/11/2024, às 12:18, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **29874281** e o código CRC **26AB3F51**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

---

**Referência:** Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00688.002098/2024-33

SEI nº 29874281

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ed. Sede, 3º Andar, Sala 300-A, - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70064-900

Telefone: (61) 2025-7982 / 3277 - [www.gov.br/mj/pt-br](http://www.gov.br/mj/pt-br)  
Para responder, acesse <https://sei.protocolo.mj.gov.br>