



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

**PARECER n. 00287/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU**

**NUP: 23225.000722/2021-68**

**INTERESSADO: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG**

**ASSUNTO: DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR**

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 24, INCISO I, DA LEI Nº 8.666/93. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. OBRAS DE CONEXÃO DE ACESSANTE AO SISTEMA ELÉTRICO DA DISTRIBUIDORA. TERMO DE ACORDO DE OBRA - TAO, A SER CELEBRADO COM A CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A. CONTRATO DE ADESÃO.

I. O tratamento regulatório acerca das responsabilidades para conexão é similar àquele dado a unidades consumidoras convencionais. Portanto, aplica-se o princípio da Participação Financeira, regulamentado na Seção X do Capítulo III das Condições Gerais de Fornecimento (Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010).

II. Os encargos de responsabilidade da CEMIG e do ACESSANTE, para a realização das obras são calculados de acordo com a Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010.

III. Compete à Administração verificar a adequação do cálculo do Encargo de Responsabilidade da Distribuidora – ERD e da Participação Financeira do Consumidor - PFC.

IV. Cabe à área técnica observar a Resolução Normativa nº 482/2012, que estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de contratação direta, por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso I, da Lei nº 8.666/93, a ser formalizada por “Termo de Acordo de Obra – TAO”, cuja participação financeira do INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG, Campus Juiz de Fora, será de **R\$ 23.354,02**.

2. O objeto da contratação da Cemig Distribuição S.A é a “*Modificação urbana envolvendo a instalação de um religador no lugar da chave 151873 e uma chave faca no lugar chave fusível 23590 para atender geração de 210 kW do cliente Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de Minas Gerais - Campus Juiz de Fora, localizado na Rua Coronel Tancredo, nº 214 – bairro Fábrica, zona rural do município de Juiz de Fora, coordenada: 23-667916:7594815, instalação nº 3009011116.*”

3. No orçamento realizado pela concessionária, o valor total da obra ficou em R\$ 70.713,28 (setenta mil, setecentos e treze reais e vinte e oito centavos), com participação financeira da Cemig D de R\$ 47.359,26 (quarenta e sete mil, trezentos e cinquenta e nove reais e vinte e seis centavos) e participação financeira do cliente de R\$ 23.354,02 (vinte e três mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e dois centavos).

4. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- o Documento de Oficialização da Demanda (207012);
- o Parecer de Acesso com Obras e Orçamento (207013);

- o Relação de empreiteiros credenciados pela CEMIG, propostas de fornecedores e justificativa de preço (207645);
- o Projeto Básico aprovado (207646);
- o Certidões de regularidade junto ao SICAF, TCU, Justiça do Trabalho, CGU, CADIN e FGTS (207650 e 208147);
- o Justificativa da necessidade de contratação, autorização para a abertura do processo de contratação direta, por dispensa de licitação, com a declaração de que "*a presente Dispensa de Licitação não corresponde a fracionamento de contratação e não ultrapassará o valor anual para a contratação por dispensa referente ao objeto em tela*" (207923);
- o Declaração de dotação orçamentária (208065);
- o Estudo Técnico Preliminar (208067);
- o Aprovação do Estudo Técnico Preliminar (208146);
- o Justificativa para não realização de cotação eletrônica (208151);
- o Ato de declaração de dispensa de licitação e sua ratificação (208152);
- o Manifestação sobre a essencialidade e o interesse público da contratação (209565);
- o NOTA n. 00012/2021/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU.
- o PARECER N° 65/2021 (216821).

5. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.

6. É o relatório.

## **DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-LICITAÇÕES**

7. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LICITAÇÕES:

"Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

**II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.**

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação

pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017."

8. Sendo assim, **nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do parágrafo primeiro, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.**

9. Portanto, **deverá a Administração preencher e acostar aos autos o Modelo de Lista de Verificação de Contratação de Serviços de Engenharia, atualizado em dezembro/2020**, disponibilizado em:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/listas-de-verificacao>

10. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

## DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

11. Ressalte-se que o **exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.** Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

"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." (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

12. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

13. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

14. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

## DO ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE LEGAL QUE AUTORIZA A DISPENSA DE LICITAÇÃO

15. Nada impede que uma contratação se enquadre em mais de uma hipótese normativa. Se tal se passar, a Administração poderá optar tanto pela invocação de todas as hipóteses em conjunto como também poderá optar por aplicar especificamente uma delas. Nesse sentido, segue entendimento do TCU:

"As aquisições caracterizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, previstas nos arts. 24, III e ss., e 25, da Lei 8.666/1993, podem ser fundamentadas em dispensa de licitação, alicerçadas no art. 24, I e II, da referida Lei, quando os valores se enquadrarem nos limites estabelecidos neste dispositivo" (Acórdão 1.336/2006, Plenário, rei. Min. Ubiratan Aguiar).

16. A Lei nº 8.666/93 preceitua as seguintes hipóteses de dispensa de licitação:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

(...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e **que tenha sido criado para esse fim específico** em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

17. O Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

18. Logo, o valor-limite para dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso I, da Lei nº 8.666/93 (obras e serviços de engenharia), passou a ser de **R\$ 33.000,00** (trinta e trinta mil reais). Portanto, **a presente contratação se enquadra nesse dispositivo uma vez o valor estimado da despesa foi de R\$ 23.354,02**. Ademais, o Gestor declarou que *"a presente Dispensa de Licitação não corresponde a fracionamento de contratação e não ultrapassará o valor anual para a contratação por dispensa referente ao objeto em tela"* (207923).

19. A Administração apontou ainda que *"contratada neste caso será a CEMIG que ofereceu o preço mais vantajoso. Sendo empresa pública integrante da administração pública estadual, o melhor enquadramento para a dispensa de licitação em questão será no Art. 24 da Lei 8.666/93, em seu inciso VIII"*.

20. Para jurista Marçal Justen Filho (COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 16ª edição, 2014, RT, pags 425-427), a interpretação pelo método teleológico do requisito "**que tenha sido criado para esse fim específico**", exigido pelo inciso VIII, teria um sentido e alcance muito restrito:

#### **13.4) Confirmação da interpretação: criação da entidade para fim específico**

A interpretação referida é confirmada pela referência legislativa ao fim específico da criação da entidade a ser contratada. **Somente se legitima a contratação direta, sem licitação, se a entidade a ser contratada tiver sido criada com a finalidade específica de fornecer bens e serviços à Administração Pública.**

A referida exigência traduz a **razão de ser** da dispensa de licitação em tais hipóteses. O aprofundamento do exame torna a questão muito evidente. Suponha-se que certa necessidade administrativa fosse atendida mediante atuação interna dos próprios órgãos de determinado sujeito administrativo. Evidentemente, a hipótese não configuraria contratação e nem caberia cogitar de licitação. Admita-se que, por razões organizacionais, o sujeito estatal resolva promover a descentralização daquela atividade. Para tanto, promove a criação de uma empresa estatal, cujo objeto consiste na prestação específica e delimitada das atividades necessárias à satisfação daqueles interesses. Não teria cabimento que, na sequência, fosse imposta a obrigatoriedade de licitação, eis que a empresa estatal se configura como uma simples solução de organização administrativa. **Tal empresa não atua no mercado, não presta serviços nem fornece bens a terceiros. A razão de sua existência é atender às necessidades do sujeito estatal que promoveu a sua criação.** Logo, não é cabível a licitação.

Portanto, **a exigência de fim específico é essencial para a incidência da dispensa de licitação. A contratação direta não pode ser adotada quando a empresa estatal não é destinada ao fim específico de prestar serviços ou fornecer bens à pessoa de direito público que deles necessita.**

(...)

#### 13.4.2) Necessidade de atuação exclusiva em favor da Administração Pública

Bem por isso, apenas podem ser atingidas pelo regime de contratação direta prevista no dispositivo comentado **aquelas empresas que prestam serviços ou fornecem bens exclusivamente em favor da Administração Pública**. A exploração empresarial mista, que envolva atividades tanto no mercado institucional como naquele privado, conduz à exclusão da contratação direta fundada no inc. VIII do art. 24.

(...)

#### 13.6) A orientação do TCU

Existem diversos julgados do TCU nesse sentido. A Decisão 608/1 999, Plenário, rejeitou a contratação direta da Petrobras Distribuidora para fornecimento de combustível à Administração Pública. A decisão fundamentou-se em que a Petrobras Distribuidora concorre no mercado e **não foi criada especificamente para fornecer bens à Administração Pública**. A orientação foi expressamente ratificada no Acórdão 2.063/2005, Plenário, que rejeitou pedido de reexame daquela decisão (rel. Min. Marcos Vilaça).

(...)

Justamente por isso, o TCU afirmou que por não ficar caracterizada a 'finalidade específica' deverá ser procedida a licitação.'

No mesmo sentido, o Acórdão 1.447/2004, Plenário, reprovou contratação sem licitação da Petrobras S.A. para fornecimento de cimento asfáltico de petróleo porque "no objeto social daquela sociedade de economia mista, notoriamente, não figura o **fornecimento de bens e serviços especificamente para a Administração Pública, como requer o dispositivo citado**"

Jurisprudência do TCU

21. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União exarou o [ACÓRDÃO 6931/2009 - PRIMEIRA CÂMARA](#):

Sumário

REPRESENTAÇÃO. JOGOS PANAMERICANOS E PARAPANAMERICADOS DE 2007. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE INSUFICIENTE PARA APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Os serviços prestados pelos Correios, em caráter complementar aos previstos na Lei 6.538/1978, não integram o serviço postal, explorado em regime de monopólio pela União (CF, art. 21, X).

2. **Apenas as entidades que prestam serviços públicos de suporte à Administração Pública, criadas para esse fim específico, podem ser contratadas com dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993.**

3. As empresas públicas e sociedades de economia mista que se dedicam à exploração de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas (CF, 173), em consonância com os princípios constitucionais da livre concorrência e da isonomia, e não podem ser contratadas com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993.

22. Não foi juntado aos autos o Estatuto Social da Companhia **CEMIG DISTRIBUIÇÃO S/A**, inscrita sob o CNPJ/MF sob o nº 06.981.180/0001-16, para comprovar: sua natureza jurídica; ter sido criada, especificamente, para prestar serviços à Administração Pública; o ano de sua criação etc. <sup>[1]</sup>.

23. Desse modo, levando em conta os princípios da eficácia, da eficiência e da celeridade processual, e tendo em vista a interpretação doutrinária e jurisprudencial acima apontada, **propõe-se a continuidade da contratação direta, fundamentada no art. 24, inciso I, da Lei nº 8.666/93, por se a opção mais segura e adequada juridicamente, no caso concreto.**

### **DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS**

24. No doc. 207923, consta autorização para a contratação por dispensa de licitação. **Recomenda-se retificar o ato de autorização para constar como fundamentação legal o seguinte dispositivo:**

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

25. Como esta unidade da PGF/AGU atua em ambiente remoto, fora do ente assessorado, deve ser atestada, no processo, a obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

26. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193/2019.

27. Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

28. Por fim, a Administração manifestou-se (209565) sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

## **DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

### **Requisitos gerais**

29. De um modo geral, a IN SEGES/MP nº 05/2017 e a IN SG/ME nº 40/2020 estabelecem que a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudos preliminares;
- c) mapa(s) de risco;
- d) projeto básico/termo de referência.

30. Todavia, a própria Instrução Normativa nº 5/2017 traz **exceções**:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

**I - Estudos Preliminares;**

**II - Gerenciamento de Riscos; e**

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber.

§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, **as etapas I e II do caput ficam dispensadas quando se tratar de:**

**a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou**

**b) contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.**

31. No mesmo sentido, a Instrução Normativa nº 40/2020 assim prescreve:

Exceções à elaboração dos ETP

Art. 8º A elaboração dos ETP:

**I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, III, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;**

32. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos:

- o Documento de formalização da demanda (207012);
- o Estudo técnico preliminar (208067);
- o Projeto Básico (207646).

33. Embora seja documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica

### **Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos**

34. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do anexo II da IN SEGES/MP nº 05/2017, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a indicação dos membros da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual.

35. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar (208067), com a aprovação da autoridade superior (208146). Não há recomendações a serem sanadas quanto a tal documento.

### **Do Projeto Básico**

36. Inicialmente, cumpre lembrar que o projeto básico/termo de referência deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União, por se tratar de requisito de encaminhamento dos autos à ETR-Licitações.

37. Pelo exposto, são da responsabilidade da Administração Pública:

- a) utilizar o modelo de projeto básico/termo de referência da AGU que mais se adeque ao presente objeto e na versão mais atualizada disponível em seu sítio eletrônico;
- b) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando inclusive as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

38. Caso as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta não tenham sido reportadas em manifestação fundamentada, deve-se reputar que a legalidade das mesmas não foi examinada, ficando seu conteúdo sob responsabilidade exclusiva do gestor e demais servidores que compõem a equipe de planejamento da licitação.

39. No caso, o projeto básico foi datado, assinado e aprovado pela autoridade superior (207646).

40. Pelas razões já salientadas neste parecer, deve a Administração Pública certificar-se de que a autoridade que o aprovou tem competência regimental para tanto.

41. Posto isso, pela natureza técnica do projeto básico, deve a Administração certificar-se de que todos os conteúdos recomendados na respectiva minuta padrão da Advocacia Geral da União estão presentes.

42. **Quanto ao conteúdo do projeto básico, sugere-se as alterações e/ou esclarecimentos abaixo:**

- o Nos itens 5.4 e 6.1, utilizar como fundamentação legal da contratação direta o seguinte dispositivo:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

- o Tal enquadramento leva em conta a própria definição do objeto contida no Projeto Básico, como sendo "Contratação de obra".
- o Sugere-se incorporar a redação do Modelo de Projeto Básico – Obra e Serviço de Engenharia (não comum) Atualização: outubro/2020, notadamente quanto aos seguintes tópicos:

### **-OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE**

- OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA
- ALTERAÇÃO SUBJETIVA
- CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO
- DO RECEBIMENTO E ACEITAÇÃO DO OBJETO
- DO PAGAMENTO
- ANTECIPAÇÃO DO PAGAMENTO
- SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

- o Caso haja eventual necessidade de antecipação de pagamento, o gestor deve observar a ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 37, de 13 de dezembro de 2011:

"A ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO SOMENTE DEVE SER ADMITIDA EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, DEVIDAMENTE JUSTIFICADA PELA ADMINISTRAÇÃO, DEMONSTRANDO-SE A EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO, OBSERVADOS OS SEGUINTE CRITÉRIOS: 1) REPRESENTAÇÃO SEM A QUAL NÃO SEJA POSSÍVEL OBTER O BEM OU ASSEGURAR A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, OU PROPICIE SENSÍVEL ECONOMIA DE RECURSOS; 2) EXISTÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL DE LICITAÇÃO OU NOS INSTRUMENTOS FORMAIS DE CONTRATAÇÃO DIRETA; E 3) ADOÇÃO DE INDISPENSÁVEIS GARANTIAS, COMO AS DO ART. 56 DA LEI Nº 8.666/93, OU CAUTELAS, COMO POR EXEMPLO A PREVISÃO DE DEVOLUÇÃO DO VALOR ANTECIPADO CASO NÃO EXECUTADO O OBJETO, A COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE PARTE OU ETAPA DO OBJETO E A EMISSÃO DE TÍTULO DE CRÉDITO PELO CONTRATADO, ENTRE OUTRAS.

"INDEXAÇÃO: ANTECIPAÇÃO, PAGAMENTO, POSSIBILIDADE, ADMISSÃO, SITUAÇÃO, NECESSIDADE, JUSTIFICAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEMONSTRAÇÃO, EXISTÊNCIA, INTERESSE PÚBLICO, OBSERVÂNCIA, CRITÉRIOS.

REFERÊNCIA: Arts. 40, inc. XIV, letra "d" e 56 da Lei nº 8.666/93; art. 38 do Decreto nº 93.872, de 1986; Parecer PGFN/CJU/COJLC Nº 444/200; Acórdão TCU 1.552/2002 - Plenário, 918/2005 - 2ª Câmara, 948/2007 - Plenário, 2.565/2007 - 1ª Câmara.

### Justificativa do preço

43. A Resolução Normativa ANEEL Nº 482, de 17 de abril de 2012, disponível em <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bren2012482.pdf>, estabelece o seguinte:

#### DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Estabelecer as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuídas aos sistemas de distribuição de energia elétrica e o sistema de compensação de energia elétrica.

Art. 2º Para efeitos desta Resolução, ficam adotadas as seguintes definições:

I - microgeração distribuída: central geradora de energia elétrica, com potência instalada menor ou igual a 75 kW e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição por meio de instalações de unidades consumidoras; (Redação dada pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

II - minigeração distribuída: central geradora de energia elétrica, com potência **instalada superior a 75 kW e menor ou igual a 5MW** e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL, ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição por meio de instalações de unidades consumidoras; (Redação dada pela REN ANEEL 786, de 17.10.2017)

(...)

Art. 5º Quando da conexão de nova unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída, ou no caso do §2º do art. 4º, **aplicam-se as regras de participação financeira do consumidor definidas em regulamento específico.** (Redação dada pela REN ANEEL 517, de 11.12.2012.)

§1º Os custos de eventuais melhorias ou reforços no sistema de distribuição em função exclusivamente da conexão de microgeração distribuída não devem fazer parte do cálculo da participação financeira do consumidor, sendo integralmente arcados pela distribuidora, exceto para o caso de geração compartilhada. (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

§2º **Os custos de eventuais melhorias ou reforços no sistema de distribuição em função exclusivamente da conexão de minigeração distribuída devem fazer parte do cálculo da**

**participação financeira do consumidor.** (Incluído pela REN ANEEL 687, de 24.11.2015.)

44. Os encargos de responsabilidade da CEMIG e do ACESSANTE, para a realização das obras são calculados de acordo com a Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010. Compete à Administração verificar a adequação do cálculo do Encargo de Responsabilidade da Distribuidora – ERD e da Participação Financeira do Consumidor - PFC.

45. A justificativa de preços consta dos documentos juntados aos autos (207645).

### DA HABILITAÇÃO

46. De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 55, XIII c/c arts. 27 a 33, da Lei nº 8.666/93).

47. Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União ([www.portaldatransparencia.gov.br/ceis](http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis));
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça ([www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php)).
- Lista de Inidôneos e o Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos - CADICON, mantidos pelo Tribunal de Contas da União - TCU;
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

48. Foram juntados alguns documentos referentes à habilitação da Contratada, **cabendo ainda a necessidade de complementação com os seguintes documentos:**

- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça ([www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php)).

### DA MINUTA DE CONTRATO DE ADESÃO

49. A contratação em análise é formalizada por meio de um contrato de adesão. Contudo, considerando que a Administração Pública participa da relação contratual, deve ser observado o comando do art. 62, § 3º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

“Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

(...)

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, ***no que couber:***

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

**II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público.”**

50. No caso, a Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010, de 09 de setembro de 2010, regula as responsabilidades e condições para a realização de obras de conexão de Acessantes ao sistema elétrico da Distribuidora, especificando as obras de responsabilidade dos Acessantes e aquelas de responsabilidade da Distribuidora, além da participação financeira de cada uma das partes.

51. Ademais, tais encargos financeiros de responsabilidade da Distribuidora e do Acessante para a realização das obras são calculados de acordo com a Resolução Normativa ANEEL nº 414/2010.

52. A norma ND 5.31 estabelece os "Requisitos Para Conexão de Acessantes Produtores de Energia Elétrica ao Sistema de Distribuição da Cemig D – Média Tensão"<sup>[2]</sup>, *in verbis*:

#### 7.7.1. Obras sob a responsabilidade do acessante

São de responsabilidade do acessante as obras de conexão de uso restrito e as instalações do ponto de conexão. Sua execução somente deve iniciar-se após liberação formal da Cemig D. Todas as obras para a conexão deverão ser construídas **segundo os padrões da Cemig D, de acordo com os projetos aprovados na fase de solicitação do acesso.**

(...)

#### 7.7.2. Obras de responsabilidade da Cemig D

À Cemig D cabe a execução de obras de reforma ou reforço em seu próprio sistema de distribuição, bem como a supervisão das obras de interesse restrito e das instalações do ponto de conexão do acessante, que devem atender aos critérios e padrões técnicos da concessionária.

Caso seja de seu interesse, o acessante poderá optar pela construção das obras de reforço de responsabilidade da Cemig. Nesse caso, além de atender aos padrões e critérios técnicos de projeto da Cemig D, deverão ser atendidas as determinações contidas no manual de obras PART, conforme o documento 02.111-ED/CE-3055 – ND-5.31 44 Construção de Redes de Distribuição por Particulares, que pode ser acessado pela internet através do site: [http://www.cemig.com.br/pt-br/atendimento/Clientes/Paginas/manual\\_part.aspx](http://www.cemig.com.br/pt-br/atendimento/Clientes/Paginas/manual_part.aspx)>>

53. Isso tudo significa que, nestes casos, a Administração acaba por se submeter, de forma predominante, às normas específicas relativas ao objeto do ajuste (contrato de adesão), de modo que a aplicação da Lei nº 8.666, de 1993, ocorre **subsidiariamente**.

54. A aplicação do princípio do *pacta sunt servanda* não é absoluta nem no campo do Direito Civil, e muito menos o será no campo do Direito do Consumidor, como no caso em tela.

55. A relação que une as partes está submetida às regras de ordem pública do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) e, em se tratando de contrato de adesão, sua interpretação deve ser direcionada a compreendê-lo da forma mais favorável ao consumidor (art. 47, CDC), sobretudo diante dos princípios e preceitos insculpidos no mencionado Diploma, derogam as disposições contratuais que com eles colidirem.

56. Nesta toada, é nulo de pleno direito cláusula que desrespeita o princípio da boa-fé objetiva e não se harmoniza com as prescrições da legislação.

57. A lei coíbe a inserção de cláusulas abusivas nos contratos, considerando-as nulas de pleno direito. Para o caso em tela, citamos o art. 51 do CDC:

“Art. 51 – São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

(...)

IV – estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

(...)

X – permitam ao fornecedor, direta ou indiretamente, variação do preço de maneira unilateral;

(...)

Parágrafo Primeiro. Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que:

I - ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence;

II - restringe direitos e obrigações fundamentais a natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou o equilíbrio contratual;

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso”.

58. Nessa senda, não é demais destacar a possibilidade de se questionar a validade de eventual cláusula, caso haja necessidade, perante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal e/ou o Poder Judiciário, conforme o caso, aplicando-se supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições do

direito privado, mediante as normas das Leis 8.666/93 e 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro), previsão esta constante no art. 54, da Lei n. 8.666/93.

59. Assim, caso haja necessidade, deve o gestor comunicar o fato à Procuradoria Federal respectiva, a quem compete adotar as medidas cabíveis.

60. No tocante ao modelo de contrato anexado aos autos "INSTRUMENTO PARTICULAR DE TERMO DE ACORDO" e seu anexo "Parecer de Acesso com Obras" (207013), não se vislumbra óbice jurídico intransponível para a adoção das cláusulas e condições ali referidas, **desde que estejam tecnicamente adequadas aos termos regulatórios das Resoluções ANEEL n° 414/2010 e n° 482, de 17 de abril de 2012**, disponíveis em:

<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bren2010414.pdf>

<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/bren2012482.pdf>

61. **Compete à Administração verificar a adequação do cálculo do Encargo de Responsabilidade da Distribuidora – ERD e da Participação Financeira do Consumidor - PFC.**

62. Ressaltamos, por fim, que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

### **DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

63. No presente caso, foi trazida aos autos a indispensável declaração (208065) do setor competente acerca da previsão de recursos orçamentários suficientes e adequados para fazer face à totalidade das despesas estimadas para a futura contratação, indicando a respectiva rubrica, o que afronta os arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, caput, da Lei nº 8.666/1993, bem como o art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019. Sendo assim, a falha deverá ser corrigida, com a juntada aos autos da declaração de disponibilidade orçamentária, nos termos exigidos pelos dispositivos citados.

64. Observar a Orientação Normativa AGU nº 39: “A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar.

65. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("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").

66. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

### **DA RATIFICAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO ATO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA**

67. A ratificação da autoridade superior (art. 26, caput) e a publicação do extrato da inexigibilidade (art. 26, caput, da Lei nº 8.666/93) dependem de atos posteriores à presente análise, razão pela qual o Parecer adverte para a necessidade de realizá-los tempestivamente.

### **LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

68. De acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 7º, § 3º, V, do Decreto nº 7.724/2012, deverá haver disponibilização dos contratos firmados, notas de empenho emitidas e demais e informações pertinentes à contratação, no sítio oficial do ente na internet.

## CONCLUSÃO

69. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o parecer manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento do procedimento analisado e aprova, com ressalvas, a possibilidade de contratação direta, com base no art. 24, **inciso I**, da Lei nº 8.666/93, desde que cumpridas as observações lançadas ao longo deste parecer, **em especial** o disposto nos **itens 9, 23, 24, 42, 48, 60 e 61**.

70. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

71. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela ETR-Licitações. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

Adalberto do Rêgo Maciel Neto  
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos  
Procuradora Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira  
Procurador Federal

**George Macedo Pereira**  
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho  
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho  
Procurador Federal

Juliana Fernandes Chacpe  
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt  
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim  
Procuradora Federal

Marina Define Ottavi  
Procuradora Federal

Patricia Ruy Vieira  
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23225000722202168 e da chave de acesso 8082aece

### Notas

1. <sup>^</sup> **ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 13, DE 1º DE ABRIL DE 2009: EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA QUE EXERÇA ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO SE ENQUADRA COMO ÓRGÃO OU ENTIDADE QUE INTEGRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARA OS FINS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO INC. VIII DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993. INDEXAÇÃO: EMPRESA PÚBLICA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. ATIVIDADE ECONÔMICA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. REFERÊNCIA: art. 173, § 1º, inc. II, Constituição Federal; art. 2º e parágrafo único, art. 24, inc. VIII, da Lei nº 8.666, de 1993; Acórdãos TCU 2203/2005-Primeira Câmara, 2063/2005-Plenário, 2399/2006-Plenário.**

2. <sup>^</sup> <https://novoportal.cemig.com.br/wp-content/uploads/2020/08/ND.5.31.pdf>

---

Documento assinado eletronicamente por GEORGE MACEDO PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 627566609 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GEORGE MACEDO PEREIRA. Data e Hora: 06-05-2021 01:03. Número de Série: 17378055. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS  
GERAIS

**PARECER JURÍDICO (004.12) Nº 35/2021 - REIPROJUR (11.01.08)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 10 de Maio de 2021**

**Parecer\_287-2021\_ETRLIC.pdf**

**Total de páginas do documento original: 13**

*(Assinado digitalmente em 10/05/2021 17:32 )*

**OLIVIA GHETTI GOMES**

*COORDENADOR*

*2125457*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>  
informando seu número: **35**, ano: **2021**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.12)**, data de emissão: **10/05**  
**/2021** e o código de verificação: **8314a1cb46**