



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa  
Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

### **Parecer Referencial CCA/PGFN nº 03/2019**

#### **Parecer Referencial CCA/PGFN nº 03/2019.**

Parecer jurídico referencial sobre contratação de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto. Licitações e contratos. Inexigibilidade de licitação com fundamento no artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993. Contratação de serviços de fornecimento de água e coleta de esgoto. Regularidade Formal do Processo. Limites impostos pelo Decreto nº 7.689/2012. Adequação da contratação ao permissivo legal. Formalidades do art. 26 bem como demais requisitos da Lei nº 8.666, de 1993.

#### **I**

1. O presente Parecer Referencial CCA/PGFN nº 03/2019 tem por objeto expor as recomendações do Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – CCA/PGFN sobre o tema de contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, por inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993.

2. Inicialmente, ressalte-se que, de acordo com o artigo 38, parágrafo único, da mesma lei, as minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios e outros ajustes devem ser previamente submetidas ao crivo da Consultoria Jurídica da Administração. No mesmo sentido, o artigo 11, inciso VI, "b", da Lei Complementar nº 73/1993, determina que cabe às Consultorias Jurídicas examinar, prévia e conclusivamente, "os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação". Busca-se, assim, conferir higidez jurídica às licitações e às contratações públicas.

3. Todavia, em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas e recorrentes, de baixa complexidade jurídica, a Advocacia-Geral da União publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55 (ON/AGU nº 55/2014), que introduziu, no âmbito da Advocacia Pública Federal, a figura da manifestação jurídica referencial.

4. Eis o texto da ON/AGU nº 55/2014:

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.

5. Da breve leitura da orientação acima transcrita, infere-se ter sido autorizada, no âmbito do referido órgão, a elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como aquela que tem por fulcro analisar todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

6. Nessa seara, convém salientar que a importância prática dessa medida reside na desnecessidade de os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial serem submetidos à análise individualizada pela Consultoria Jurídica. Em tais casos, basta que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.

7. Ressalte-se, nesse ponto, que tal declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.

8. Desta feita, com base na ON/AGU nº 55/2014, foi elaborada a presente manifestação jurídica referencial, contendo as recomendações emitidas nos pareceres elaborados pelos órgãos consultivos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no tema da contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, por inexigibilidade de licitação.

9. Cabe ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer o *distinguishing*[1]. Nesse sentido, a fim de proporcionar maior segurança ao administrador, elaborou-se um *checklist*, de forma que seja possível inferir se o caso concreto enquadra-se aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

10. Caso o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda às hipóteses albergadas pelo parecer referencial, deverá encaminhar os autos à **unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, instruídos com o *checklist* devidamente preenchido, observando-se os prazos para manifestação previstos na Portaria do Ministério da Fazenda nº 162/2016. Ressalte-se, nesse ponto, que os contratos ou termos aditivos que tenham mais do que um objeto, ou seja, que versem sobre outra questão além da contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, deverão ser encaminhados para análise pelo órgão jurídico[2]. Ademais, por certo, a autoridade poderá submeter à **unidade local da Procuradoria da Fazenda Nacional** consulta a fim de dirimir dúvida sobre alguma questão do caso concreto.

11. Vê-se, portanto, que a manifestação jurídica referencial consiste, em grosso modo, em parecer jurídico exaustivo, destinado a balizar casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas abstratamente analisadas pela Consultoria Jurídica.

12. Nesse diapasão, saliente-se que medidas que tenham por objetivo racionalizar a demanda e objetivar a análise de processos têm sido utilizadas, inclusive, pelo Poder Judiciário, a exemplo das súmulas vinculantes, recursos repetitivos e com repercussão geral.

13. Saliente-se, ainda, que tal medida é considerada como salutar pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, conforme excerto abaixo transcrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações “in abstrato”, a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.

14. Igualmente, o Egrégio Tribunal de Contas da União não vislumbrou óbices para adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que “envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes”, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, 282 e 287, § 1º do RITCU, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede 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 que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma; e

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao embargante.

(...)

Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o Acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abrangem todas as questões jurídicas pertinentes.

Acórdão nº 2674/2014

15. Superada a questão da possibilidade jurídica de utilização de manifestações jurídicas referenciais, passa-se à análise dos requisitos previstos pela ON/AGU nº 55/2014 para emissão desse tipo de parecer.

16. Inicialmente, observa-se que a ON/AGU nº 55/2014 determinou, em linhas gerais, que a edição de manifestações jurídicas referenciais depende da comprovação de dois requisitos, a saber: (i) do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) da simplicidade da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de documentos.

17. No que tange ao primeiro requisito, por envolverem serviços essenciais ao funcionamento de todos os órgãos públicos, é fato notório que os processos administrativos que versam sobre a contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto representam uma parcela considerável dos procedimentos que tramitam, anualmente, em várias unidades da PGFN. Outrossim, tais processos, quando submetidos à distribuição, em que pese sua baixa complexidade técnica, impactam a atuação dos procuradores lotados nessas unidades, visto que acabam por exigir a devida atenção, dificultando, assim, a maior dedicação de tais servidores no que se refere à orientação jurídica dos órgãos, seja por meio da análise de processos de maior complexidade jurídica, seja por meio da solução das dúvidas jurídicas que diariamente acometem os gestores e que devem ser sanadas com a maior brevidade possível. Kita-se à conferência de documentos e declarações acostados aos autos pelos órgãos, não havendo, via de regra, necessidade de análise individualizada e pormenorizada de cada um desses processos.

18. Quanto ao segundo requisito, constata-se que o campo de atuação das Consultorias Jurídicas, no que tange a processos que versem sobre contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, por inexigibilidade de licitação, limita-se à conferência de documentos e declarações acostados aos autos pelos órgãos, não havendo, via de regra, necessidade de análise individualizada e pormenorizada de cada um desses processos.

19. Pelo até agora exposto, verifica-se que a análise jurídica de processos administrativos que tem por objeto a contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, nos termos do artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, amolda-se, perfeitamente, às diretrizes veiculadas pela ON/AGU nº 55/2014.

## II – Requisitos da contratação de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto

20. Deve se observar, em primeiro lugar, que **o presente parecer jurídico referencial tem cabimento quando configurada hipótese de inexigibilidade de licitação.**
21. Com efeito, a inexigibilidade de licitação encontra-se presente quando houver inviabilidade de competição, ou seja, quando *“um dos contendores reúne qualidades tais que se torna único, exclusivo, ‘sui generis’, a tal ponto que inibe os demais licitantes, sem condições competitivas”*[3].
22. Assim, estar-se-á diante de hipótese de inexigibilidade de licitação quando restar demonstrada a exclusividade no fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto na base territorial do município, por restar inviabilizada, neste caso, a realização de procedimento licitatório, haja vista a ausência de pressuposto lógico, traduzido na figura do fornecedor exclusivo[4]
23. Em outras palavras, o presente parecer referencial poderá servir ao gestor caso esteja diante de situação que autorize a contratação direta por inexigibilidade de licitação, pela existência de apenas um fornecedor habilitado na prestação do serviço, fundamentando-se no artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, sendo, destarte, exigíveis os requisitos elencados no artigo 26 da mesma lei, a saber:
- a) justificativa da escolha do fornecedor;
  - b) justificativa do preço da contratação direta; e
  - c) ato formal de reconhecimento da situação de inexigibilidade.
24. Além disso, deve a Administração seguir os requisitos usuais para a celebração de contratações diretas em geral, a saber:
- d) cumprimento das etapas do planejamento da contratação, no que couber, conforme preceitua o artigo 20, §1º, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017;
  - e) regular formalização da contratação em processo administrativo;
  - f) certificação de reserva de recursos orçamentários;
  - g) comprovação de inexistência de óbices para a contratação pela Administração; e
  - h) em sendo o caso, autorização para a realização da despesa emitida pela autoridade competente, nos termos do Decreto nº 7.689/2012.
25. Ademais, além dos requisitos genéricos *supra* citados, os quais serão detidamente analisados em cotejo com as peculiaridades da contratação de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, pode-se incluir, nos termos da ON/AGU nº 36/2011, a possibilidade de contratação por prazo indeterminado, desde que atendido ao seguinte requisito:
- i) justificativa motivada sobre a contratação por prazo indeterminado.
26. Respeitada tal condição e realizada a contratação por prazo indeterminado, a manutenção da regularidade da contratação dependerá de, a cada exercício financeiro, serem providenciadas:
- a) certificação da manutenção da situação que ensejou o reconhecimento da inexigibilidade;
  - b) atualização do projeto básico, com especial atenção para a estimativa de consumo;
  - c) certificação acerca da reserva de recursos financeiros para a satisfação da despesa;
  - d) comprovação de inexistência de óbices para a contratação da concessionária pela Administração; e
  - e) em sendo o caso, autorização para a realização da despesa emitida pela autoridade competente, nos termos do Decreto nº 7.689/2012.

27. Passa-se a expor, de forma pormenorizada, cada um dos requisitos, tendo em vista as peculiaridades da contratação de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto.

#### **a) Razão da escolha do fornecedor**

28. O artigo 26, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 determina que seja justificada a escolha do fornecedor, o que equivale, no caso da contratação direta de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto por inexigibilidade de licitação, **a demonstrar que se pretende contratar a única empresa habilitada a fornecer água canalizada e coletar esgoto no território do órgão ou entidade pública contratante.**

29. Para tanto, deverá a Administração instruir os autos com comprovação acerca da exclusividade do fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto no território do município em questão. **Deve ser colacionada ao processo administrativo, de tal forma, i) declaração da empresa sobre a exclusividade, ii) cópia da lei municipal que determina a criação do serviço e sua abrangência ou iii) cópia do contrato de concessão em que especificada a abrangência da atuação da empresa contratada.**

30. Estando presentes tais documentos, restará preenchido o primeiro requisito para a contratação direta.

#### **b) Justificativa do preço**

31. O artigo 26, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 exige que seja justificado o preço da contratação. Como o fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto é remunerado por tarifa pública, é desnecessária a realização de pesquisa para verificar a vantajosidade dos preços a serem contratados, consoante entendimento extraído do Parecer PGFN/CJU/CLC nº 829/2008.

32. Cabe à autoridade, então, **confirmar tal condição, providenciando a juntada do ato normativo que fixa as tarifas a serem cobradas de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo.**

33. Sem prejuízo, **deve a Administração consultar a empresa acerca da existência de condições mais favoráveis de contratação, devendo ser colacionado aos autos o resultado de tal pesquisa.** A propósito, havendo preços especiais, estes devem ser observados na vigência contratual.

#### **c) Reconhecimento da situação de inexigibilidade e sua ratificação**

34. Nos termos do artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, faz-se imprescindível que **conste dos autos o ato de reconhecimento da situação de inexigibilidade, sua respectiva ratificação pela autoridade superior e comprovante de sua publicação na imprensa oficial.**

35. Ademais, **deve-se atestar que foram respeitados os prazos de três dias para encaminhamento do ato de reconhecimento da situação de inexigibilidade para a autoridade superior e, de cinco dias, para sua ratificação e publicação.**

36. Tendo em vista que o artigo 11, inciso VI, *b*, da Lei Complementar nº 73/1993 exige a prévia aprovação das minutas de tais atos pelo órgão de Consultoria Jurídica, deverá a Administração adotar os modelos previamente aprovados por este Conselho, que se encontram no final do presente parecer (Anexo I).

37. Ressalve-se que a adoção de conteúdo diverso para tais atos implicará a necessidade de encaminhamento das respectivas minutas à **unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional** para prévia análise e aprovação.

#### **d) Cumprimento das etapas do planejamento da contratação, no que couber**

38. O parágrafo primeiro do artigo 20 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, determina que “as situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, **no que couber**”.

39. As mencionadas etapas consistem nas seguintes, conforme o *caput* do dispositivo:

- I – Estudos Preliminares;
- II – Gerenciamento de Riscos; e
- III – Termo de Referência ou Projeto Básico.

40. Os estudos preliminares devem seguir as diretrizes constantes do Anexo III da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, devendo servir para análise da viabilidade da contratação, e para o levantamento dos elementos essenciais que servirão para compor o termo de referência ou projeto básico. Nesse sentido, determina o artigo 24, § 1º, da mencionada Instrução Normativa:

- § 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:
- I – necessidade da contratação;
  - II – referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;
  - III – requisitos da contratação;
  - IV – estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
  - V – levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;
  - VI – estimativas de preços ou preços referenciais;
  - VII – descrição da solução como um todo;
  - VIII – justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;
  - IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
  - X – providências para adequação do ambiente do órgão;
  - XI – contratações correlatas e/ou interdependentes; e
  - XII – declaração da viabilidade ou não da contratação.

41. Na hipótese concreta, **deverá o gestor justificar a necessidade contratação, estimar as quantidades demandadas, com suporte nas faturas dos anos anteriores e nos eventuais projetos de ampliação da unidade, do número de servidores ou do horário de atendimento, e confirmar a exclusividade no fornecimento, bem como a uniformidade dos preços praticados, declarando, ao final, a viabilidade da contratação.**

42. **Caso o gestor entenda pela desnecessidade de elaboração de documento que materialize os estudos preliminares, deverá juntar aos autos a pertinente justificativa,** conforme autorização da parte final do parágrafo primeiro do artigo 20 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017.

43. **A etapa de gerenciamento de riscos, por sua vez, consiste na identificação dos riscos que possam comprometer o atendimento do interesse público, por meio da contratação pretendida, e na definição de métodos para seu tratamento. Sua materialização dá-se com a elaboração do mapa de riscos, cuja dispensa no caso concreto também poderá ser justificada pela autoridade, nos termos da autorização conferida pela multicitada Instrução Normativa.**

44. Para elaboração do projeto básico ou termo de referência, por fim, deve a autoridade guiar-se pelas diretrizes constantes do Anexo V da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, devendo conter, no mínimo, conforme determina o artigo 30 da normativa:

- Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:
- I – declaração do objeto;
  - II – fundamentação da contratação;
  - III – descrição da solução como um todo;
  - IV – requisitos da contratação;
  - V – modelo de execução do objeto;
  - VI – modelo de gestão do contrato;
  - VII – critérios de medição e pagamento;
  - VIII – forma de seleção do fornecedor;
  - IX – critérios de seleção do fornecedor;
  - X – estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e
  - XI – adequação orçamentária.

45. Na hipótese concreta, entende-se que não pode ser dispensado o projeto básico, **o qual deverá delimitar o objeto da contratação, dispondo, no mínimo, sobre justificativa de sua necessidade, seu objetivo e o local em que deverá ser fornecido o serviço. Deve haver informação acerca da disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade contratante e, por fim, deve ser justificada a estimativa de consumo e o respectivo custo mensal e total da contratação.**

46. Caso não constem dos autos os estudos preliminares, para embasar a estimativa de consumo, custo mensal e total da contratação, **deve ser anexado ao projeto básico as faturas de consumo de água do exercício anterior.** Na hipótese de haver estimativa de aumento de consumo, deverá a autoridade motivá-la, por exemplo, pelo acréscimo de servidores, ampliação do local atendido ou do horário de seu funcionamento, devendo tal justificativa ser juntada aos autos.

#### **e) Formalização da contratação**

47. De acordo com o artigo 22 da Lei nº 9.784/1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

48. Com efeito, no que pertine à licitação, bem como aos contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar a ON/AGU nº 2/2009:

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

49. Assim, para a contratação do fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, deve ser formalizado processo administrativo, seja digital ou físico, observando-se os requisitos da citada ON/AGU nº 2/2009, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, no caso de processos físicos, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas.

50. Sobre a necessidade ou não de instrumento contratual, a Lei nº 8.666/1993, determina:

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.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

§ 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.

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

51. Teoricamente, seria com base nos valores estimados que se verificaria a necessidade ou não de formalização de contrato, cabendo ponderar que, tratando-se de serviço continuado, o valor contratual a ser considerado deveria ser, pelo menos, aquele relativo a sessenta meses de vigência.



52. Ocorre que independente da assinatura do instrumento contratual, estando a Administração na qualidade de usuária de serviço público, a concessionária ou a entidade criada para a prestação do serviço realiza a atividade sob condições postas em contrato padronizado, de modo que, inevitavelmente a relação a ser estabelecida terá instrumento contratual, o qual deverá, portanto, constar dos autos.

53. Em outras palavras, **independentemente do valor da contratação, deve ser colacionado aos autos o instrumento contratual padrão que regerá a relação entre as partes.**

54. Neste ponto, observa-se que, além do contrato padrão para fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, poderá ser acostado aos autos contrato específico para órgãos públicos, de redução tarifária, uma vez atingidas determinadas metas de consumo.

55. Há que se reconhecer, destarte, a dependência desse contrato em relação ao contrato principal de fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário[5]. Atendidas as premissas do programa de racionalização, o faturamento dos serviços objeto do contrato principal obedecerá o pactuado no contrato acessório.

56. Veja-se que na hipótese de rescisão ou descumprimento de obrigação constante do contrato acessório não haverá alteração do contrato principal, passando a vigor a tarifação nele originalmente prevista.

57. Em suma, adotar-se-á, quando presentes os dois contratos, o princípio da gravitação jurídica, que pode ser resumido na frase: “*o acessório segue o principal*”, devendo aquele observar os mesmos requisitos exigidos para esse.

58. Tratando-se, como dito, de contrato padrão, convém colacionar o entendimento da Advocacia-Geral da União sobre contratos dessa natureza (de adesão), exposto no Parecer nº 33/2012/DECOR/CGU/AGU:

11. Por oportuno, também vale destacar alguns trechos do Parecer nº 78/2011/PECQR/CGU/AGU, de 19/04/2011, aprovado pelo Exmo. Sr. Consultor-Geral da União em 21/10/2011, que seguiu as diretrizes firmadas no Parecer nº GQ-170:

PODER PÚBLICO NA CONDIÇÃO DE USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO. APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. POSSIBILIDADE. **CRITÉRIOS DE REAJUSTE DOS CONTRATOS. MULTA MORATÓRIA. SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS POR FALTA DE PAGAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO SOMENTE QUANTO AOS NÃO ESSENCIAIS.**

VII – Conclusão

38. Diante do exposto, lastreado nos termos do Parecer GQ-170, bem como no preceito insculpido no art. 62, § 3º, II, da Lei nº 8.666/93, entende-se que:

- a) ante o conceito legal de consumidor fixado no art. 2º da Lei nº 8.078/90, e possível a aplicação do Código de Defesa de Consumidor em favor da Administração quando na posição de usuária do serviço público;
- b) os reajustes dos contratos de prestação de serviços públicos devem observar os índices e critérios estipulados nas Leis 8.987/95 (arts. 9º ao 13), 9.427/96 (arts. 14 e 15), 9.472/97 (arts. 103 a 109) e 11.445/2007 (arts. 37 a 39), bem como nas normas específicas das agências reguladoras competentes;
- c) a Advocacia-Geral da União já definiu ser viável a imposição de multa moratória à Administração Pública por concessionária de serviço público (Parecer GQ-170); e
- d) no caso de inadimplemento do Poder Público quando na condição de usuário de serviço público, somente e admissível a suspensão dos serviços públicos não essenciais, conforme uníssona jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

(...)

33. Ante o exposto, entende-se que:

- a) **o fato de os contratos de fornecimento de energia elétrica ostentarem a natureza de contratos de adesão, os incisos V, XIV e XIX do art. 3º da Lei nº 9.427/96, bem como o teor do Parecer nº GQ-170 recomendam a interpretação do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 no sentido de que as unidades consultivas da Advocacia-Geral da União devem analisar as minutas de tais pactos, mas sem o poder de aprova-las;**
- b) a extensão do art. 96, III, da Lei nº 9.472/97, que impõe a concessionária a necessidade de submeter a minuta de contrato-padrão a ANATEL para aprovação, também aos serviços de energia elétrica e medida eficiente, devendo, por isso, ser estimulada;



c) a análise jurídica a ser empreendida pelas unidades consultivas desta Advocacia-Geral da União é imprescindível para verificação da compatibilidade entre a minuta de contrato e o ordenamento jurídico pátrio;

d) ao identificar impropriedade, a Consultoria Jurídica da União deverá recomendar que o órgão assessorado provoque o representante do Poder Concedente (ANEEL), nos termos do art. 3º, V, da Lei nº 9.427/96, a fim de que a mencionada agência reguladora, após ouvir a Procuradoria Federal, resolva a divergência entre a concessionária e o órgão federal consumidor; e

e) discordando do posicionamento oficial da ANEEL e apontando fundamentadamente hipótese que atraia a competência da Advocacia-Geral da União, a Consultoria Jurídica da União poderá submeter a controvérsia jurídica à Consultoria-Geral da União.

59. No presente parecer referencial, analisa-se em abstrato minuta-padrão de contrato de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, ressaltando-se que, caso alguma cláusula fuja à análise aqui já empreendida e destaque-se por sua abusividade ou manifesta ilegalidade, poderá a Administração encaminhar consulta sobre a questão à **unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**.

60. Ainda sobre o tema, nos termos do Parecer nº 78/2010/DECOR/CGU/AGU, aplica-se o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) aos contratos em que a Administração figura como usuária de serviços públicos.

61. Portanto, nos termos do artigo 51 do citado código, eventuais cláusulas que possam ser reputadas abusivas são nulas de pleno direito, independentemente de terem sido ou não objeto de qualquer ressalva por parte do consumidor no momento da contratação.

62. Insista-se: tendo em vista a essencialidade do serviço de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, pode a Administração celebrar o contrato de adesão, observados os requisitos descritos acima, ainda que repute ilegal ou abusiva alguma ou algumas de suas disposições, pois a nulidade pode ser alegada a qualquer tempo, mesmo depois de celebrada a avença.

63. A propósito da compatibilidade da minuta de contrato de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto com o ordenamento jurídico pátrio, expõem-se os entendimentos quanto a algumas questões já solucionadas.

64. Em primeiro lugar, o Parecer nº GQ-170, aprovado pelo Exmo. Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União em 13/10/1998, obrigatório para toda a Administração Pública Federal, nos termos do artigo 40, §1º, da Lei Complementar nº 73/1993, fixou a legalidade da cobrança da multa de mora do órgão federal consumidor no caso de atraso no pagamento de tarifa fixada por concessionária de serviço público[6].

65. Ademais, o Parecer nº 33/2012/DECOR/CGU/AGU entendeu que é exigível a incidência de atualização monetária no caso de pagamento em atraso pela União, mesmo quando o contrato não contenha tal previsão.

66. Por sua vez, o Parecer nº 78/2011/DECOR/CGU/AGU entendeu que é legítima a suspensão do fornecimento de água no caso de inadimplemento, ressalvado o caso de serviços essenciais, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça[7].

#### **f) Reserva de recursos orçamentários**

67. Insta ressaltar que a declaração de disponibilidade orçamentária, com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa, é uma exigência legal, que consta da Lei de Licitações e também decorre de interpretação da Lei de Improbidade Administrativa[8].

68. A declaração de adequação orçamentária e financeira da despesa a ser realizada é, igualmente, de apresentação obrigatória, segundo o disposto no artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000. Todavia, nas hipóteses albergadas pela ON/AGU nº 52/2014[9], ou seja, no caso de "*despesas ordinárias e rotineiras (...) já previstas no orçamento e destinada à manutenção de ações governamentais preexistentes*", está o gestor dispensado de sua apresentação.

69. Rememore-se que a citada Orientação Normativa não abarca a expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, sendo, nesses casos, exigida a autorização prevista no artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

70. Logo, **deve o gestor acostar aos autos as referidas declarações ou, sendo o caso, justificar a dispensa de apresentação da segunda nos termos da ON/AGU nº 52/2014.**

#### **g) Comprovação de inexistência de óbices para a contratação com a Administração e habilitação da contratada**

71. **Deve ser trazida aos autos, por ocasião da contratação, toda a documentação destinada a comprovar a regularidade fiscal e trabalhista, bem como a comprovar a inexistência de óbices para a contratação da empresa pelo órgão ou entidade da Administração**, a saber: Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; e, em especial, declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF).

72. Na hipótese de irregularidade ou insuficiência de alguma das certidões, traz-se à colação o entendimento cristalizado na ON/AGU nº 9/2009:

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.

73. No mesmo sentido, é o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União:

9.2.1. as empresas prestadoras de serviços públicos essenciais sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que com autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas, conforme prolatado na Decisão n. 431/1997 e no Acórdão n. 1.105/2006, ambos do Plenário desta Corte.  
(Acórdão TCU nº 1402/2008 – Plenário)

74. Em resumo, havendo algum impeditivo à contratação, no que toca à habilitação da contratada, poderá ser firmado o contrato, desde que sejam também colacionados aos autos a autorização à contratação pela autoridade maior do órgão contratante, bem como a comprovação de comunicação da irregularidade ao agente arrecadador e à agência reguladora, se houver.

#### **h) Autorização para a realização de despesa, nos termos do Decreto nº 7.689/2012**

75. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 7.689/2012 estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, para a prorrogação de contratos vigentes e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social[10].

76. Dessa forma, **deve a autoridade verificar se o valor da contratação enquadra-se nos limites previstos pelo mencionado decreto e, sendo o caso, acostar aos autos a autorização das autoridades elencadas nos parágrafos de seu artigo 2º**, visto que tal autorização é condição de validade para a contratação a ser celebrada.

#### **i) Justificativa para a contratação por prazo indeterminado**

77. Consoante entendimento consolidado na ON/AGU nº 36/2011, a partir de interpretação do artigo 62, §3º, II, da Lei nº 8.666/1993, **é possível** a contratação de serviços públicos essenciais de água e esgoto por prazo indeterminado:

A Administração pode estabelecer a vigência **por prazo indeterminado** nos contratos em que seja **usuária de serviços públicos essenciais** de energia elétrica e **água e esgoto**, 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.

78. Sobre o tema, vale trazer à colação o seguinte trecho da fundamentação jurídica que acompanhou a aprovação da citada orientação normativa:

Assim, o fato de estar autorizada a contratação direta para estes serviços por impossibilidade de competitividade faz com que, em termos lógicos, não haja a incidência do art. 57, inciso II e § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993. Se há um único fornecedor do serviço público – não havendo que falar, portanto, em viabilidade de competição –, não há, a princípio, óbice jurídico a que contratos da espécie contemplem prazo indeterminado de vigência.  
(Sublinhou-se)

79. Destarte, o contrato de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto poderá ser celebrado por prazo de vigência indeterminado. Para tanto, **a Administração deverá colacionar aos autos justificativa expressa e motivada acerca da escolha da contratação com tal prazo alongado.**

80. Nestas circunstâncias, será dispensada a celebração periódica de aditamento ao contrato com a finalidade de promover a prorrogação de sua vigência. No entanto, para regularidade de tal contratação, **a cada exercício financeiro, a Administração deverá instruir os autos com os seguintes documentos:**

#### **i.1) Projeto básico atualizado**

81. Deverá a Administração elaborar, a cada exercício financeiro, projeto básico simplificado, contendo a estimativa de consumo para o exercício vindouro, o que, de regra, deverá ser feito com base no consumo do exercício que se encerra, com as devidas justificativas em caso de previsão de aumento ou de diminuição do consumo.

#### **i.2) Reserva de recursos financeiros para a satisfação da despesa**

82. A Administração deverá certificar expressamente nos autos a previsão de recursos financeiros para a satisfação da despesa estimada, de acordo com o projeto básico elaborado.

#### **i.3) Comprovação da inexistência de óbices para a contratação com a Administração**

83. Vale lembrar que, nos termos em que já exposto no tópico *g, supra*, a Administração deve, antes de realizar qualquer pagamento, consultar a manutenção da regularidade fiscal e trabalhista da empresa contratada, sendo possível, nos termos da ON/AGU nº 9/2009, realizar o pagamento pelos serviços já prestados desde que “*seja previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante*” e “*a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora*”.

84. Recomenda-se, de qualquer modo, que, a cada exercício financeiro, a Administração atualize as certidões destinadas a comprovar a inexistência de óbices para a contratação da concessionária, quais sejam: Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; e, em especial, declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF).

#### **i.4) Autorização para a realização de despesa, nos termos do Decreto nº 7.689/2012**

85. O que consta no item *h, supra*, para o caso de novas contratações também deve ser observado quando das providências de cunho financeiro que embasam a realização da despesa com fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, ainda que se trate de contratação por prazo indeterminado.

### III – Conclusão (roteiro)

86. Em sendo o caso de contratação de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto da única empresa autorizada a prestar tal serviço no âmbito territorial do município em que instalado o órgão, **reputar-se-á legal a contratação, desde que:**

- i. **seja devidamente preenchido o *checklist*, Anexo II do presente parecer, o qual deverá ser juntado aos autos a fim de comprovar a regularidade de todo o procedimento;**
- ii. esteja comprovado, nos autos, o fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto com exclusividade no município do órgão ou da entidade contratante;
- iii. esteja certificada, no processo, a regular e uniforme aplicação pela empresa prestadora dos serviços das tarifas fixadas por ato normativo;
- iv. tenha sido colacionada consulta à prestadora acerca da existência de condições mais favoráveis de contratação;
- v. estejam acostados aos autos o ato de reconhecimento de situação de inexigibilidade, o respectivo ato de ratificação, bem como o comprovante de sua publicação no DOU, adotando-se as minutas pré-aprovadas que constam do Anexo I do presente parecer;
- vi. tenham sido colacionados, aos autos, os estudos preliminares e o mapa de riscos, ou justificativas da autoridade, dispensando a sua elaboração na hipótese concreta;
- vii. conste do processo o projeto básico, com objeto, justificativa e objetivo da contratação, definição da localidade para a qual deverá ser fornecido o serviço, informação acerca da disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade contratante e justificativa da estimativa de consumo e o respectivo custo mensal e total da contratação;
- viii. tenham sido anexadas ao projeto básico ou aos estudos preliminares, para embasar a estimativa de consumo, as faturas de consumo do fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto do exercício anterior;
- ix. tenha sido a contratação formalizada em regular processo administrativo, observada a ON/AGU nº 2/2009;
- x. tenha sido colacionado o contrato de adesão celebrado com a prestadora do serviço;
- xi. esteja atestada a reserva de recursos orçamentários para a satisfação da despesa a ser criada com a contratação;
- xii. tenha sido declarada a adequação e compatibilidade da despesa com as leis orçamentárias, nos termos do artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 ou justificada a dispensa de sua apresentação;
- xiii. tenha sido comprovada a inexistência de óbices para a contratação da prestadora do serviço pelo órgão ou entidade da Administração, observando-se, se o caso, a excepcional hipótese regulada pela ON/AGU nº 9/2009;
- xiv. tendo sido comprovada, se o caso, a autorização para a realização da despesa, emitida por quem de direito, nos termos do Decreto nº 7.689/2012; e
- xv. caso o contrato preveja prazo indeterminado de vigência, tenha sido colacionada aos autos a respectiva justificativa da autoridade, nos termos da ON/AGU nº 36/2011.

87. Nessa hipótese, para regularidade da contratação, a cada exercício financeiro, deverá a autoridade colacionar aos autos (a) projeto básico contendo estimativa de consumo para o exercício vindouro, com as devidas justificativas para eventuais previsões de aumento ou de diminuição do consumo, (b) reserva de recursos financeiros para a satisfação da despesa no exercício financeiro vindouro, (c) comprovação da inexistência de óbices para a contratação da prestadora dos serviços pelo órgão ou entidade da Administração, observando-se, se for necessário, a excepcional hipótese regulada pela ON/AGU nº 9/2009, e (d) autorização para a realização da despesa, emitida por quem de direito, nos termos do Decreto nº 7.689/2012, se for o caso.

88. Observa-se, ademais, que, havendo cláusulas ilegais ou abusivas no contrato padrão de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto, antes ou depois de sua efetiva celebração, com exceção das questões cuja legalidade já foi pacificada, poderá a Administração encaminhar consulta sobre a questão a **unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, caso tenha dúvidas quanto à ilegalidade ou abusividade.

89. Vale reiterar que o caráter abusivo de qualquer cláusula do contrato de adesão poderá ser questionado a qualquer tempo, mesmo depois da celebração da avença, visto que o artigo 51 da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) reputa as cláusulas abusivas nulas de pleno direito. Esclareça-se, ademais, nos termos do artigo 51, §2º, da Lei nº 8.078/1990, que a nulidade de uma cláusula não implica, de regra, a nulidade do contrato.

90. Reitere-se que, como de conhecimento dos gestores, as **unidades locais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional** permanecem à disposição para sanar qualquer dúvida, seja quanto à aplicação do presente parecer referencial, seja quanto à legalidade do conteúdo do contrato de adesão de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto.

91. Salienta-se que não é obrigatória a utilização da presente manifestação jurídica referencial por parte do gestor, podendo a autoridade competente, sempre que desejar, encaminhar minutas de contrato de fornecimento de água canalizada e coleta de esgoto para análise da **unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**.

92. Por fim, em havendo peculiaridades que escapem aos contornos gizados por esta manifestação jurídica referencial ou modificação das normas pertinentes, deverá o processo administrativo ser submetido a unidade local da **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, para análise individualizada da questão.

93. É o parecer. Para aprovação pelo Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na forma do art. 2º, VI da Portaria PGFN nº 450, de 28 de abril de 2016.

Aprovamos o presente Parecer Referencial.

Brasília, 15 de maio de 2019.

*Documento assinado eletronicamente*

**DANIELA DE ALMEIDA PASCINI CARAVITA**

Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 1ª Região

*Documento assinado eletronicamente*

**PATRÍCIA IZABEL TORRES MONTEIRO**

Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 2ª Região

*Documento assinado eletronicamente*

**LUCIANA LEAL BRAYNER**

Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 3ª Região

*Documento assinado eletronicamente*

**LÚCIO CÂNDIDO DA SILVA**

Membro suplente representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 4ª Região

*Documento assinado eletronicamente*

**MARCELO VIEIRA DE SOUSA CESAR**

Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 5ª Região

*Documento assinado eletronicamente*

**VITOR JUNQUEIRA VAZ**

Membro representante do Órgão Central da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

*Documento assinado eletronicamente*

**RICARDO SORIANO DE ALENCAR**

Presidente

---

[1] Fala-se em distinguishing (ou distinguish) quando houver distinção entre o caso concreto e o paradigma, seja porque não há coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à *ratio decidendi* (tese jurídica) constante no precedente, seja porque, a despeito de existir uma aproximação entre eles, algumas peculiaridades no caso em julgamento afastam a aplicação do precedente.

[2] Salvo na hipótese da presença de contrato acessório de redução de tarifas para órgãos públicos, quando também terá cabimento o presente parecer referencial.

[3] CRETELLA JÚNIOR, José. *Das Licitações Públicas*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 17ª ed., 2004, p. 240.

[4] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros Editores, 33ª ed., 2016, p. 560.

[5] Na seara do Direito Civil (Venosa, Silvio de Salvo. *Direito Civil*, vol.3. Imprensa: São Paulo.2004), sabe-se que, nos negócios jurídicos, contrato principal é aquele que existe por si só de forma independente e autônoma. Por outro lado, há contratos acessórios cuja existência depende de outro contrato. Como exemplo pode-se citar os contratos de garantia em relação aos contratos de prestação de serviços ou locações. Essa classificação mostra-se importante por causa do princípio da gravitação jurídica que prevê que o contrato acessório seguirá a natureza do principal. Então, no caso de o contrato principal ser resolvido, o acessório seguirá o efeito do principal e será igualmente resolvido, o mesmo acontece em relação à nulidade. A recíproca, no entanto, não é verdadeira. A resolução do contrato acessório não implicará na resolução do principal, tampouco se for eivado de nulidade, o principal não será nulo. Paralelamente, no âmbito do Direito Administrativo, Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ed. São Paulo: Dialética. 2012. P. 809) admite o que denomina a conjugação de contratos, “*de modo que a conjugação dos interesses envolvidos seja atendida através de uma multiplicidade de contratações*”. Como exemplo, o autor cita o contrato de aquisição de bem cumulado com a transferência da tecnologia, evidenciando a interdependência das obrigações.

[6] Cita-se a ementa do parecer: “*Aplicação de multa moratória à Administração Pública por concessionária de serviço público. A posição do Tribunal de Contas da União, negando a possibilidade dessa aplicação. Os fundamentos do entendimento do TCU. Análise desses fundamentos. Verificação de sua inadequação para justificar o entendimento daquela Corte. Conclusão pela legitimidade e legalidade da imposição de multa moratória a pessoas jurídicas de direito público, quando inadimplentes, pelas concessionárias de serviços telefônicos, postais e de energia elétrica*”.

[7] Vide, a propósito, o julgamento do AGSS nº 1764, Rel. Barros Monteiro, Corte Especial, DJe 16/3/2009, e do EREsp nº 845.982/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 24/6/2009, DJe 3/8/2009. Note-se que o último acórdão reiterou jurisprudência da corte que aplica por analogia o conceito de serviços

públicos essenciais contido no artigo 10 da Lei nº 7.783/1989, dentre os quais não se incluem, salvo melhor juízo, os serviços e as atividades geralmente desenvolvidos pela administração tributária:

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais:

I – tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II – assistência médica e hospitalar;

III – distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV – funerários;

V – transporte coletivo;

VI – captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII – telecomunicações;

VIII – guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX – processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X – controle de tráfego aéreo;

XI – compensação bancária.

[8] Artigos 38 e 55 da Lei nº 8.666/1993 e artigo 10, IX, Lei 8.429/1992.

[9] 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 artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

[10] Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas por ato do Ministro de Estado, do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República ou do dirigente máximo das agências reguladoras referidas no [Anexo I à Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004](#).

§ 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o **caput** poderá ser delegada às seguintes autoridades, vedada a subdelegação:

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 aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, vedada a subdelegação, ressalvada, neste caso, a subdelegação a que se refere o § 3º. (Redação dada pelo Decreto nº 9.189, de 2017)

§ 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.

§ 4º O Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão poderá alterar ou atualizar, a qualquer tempo, os valores estabelecidos nos § 1º, § 2º e § 3º.

§ 5º Nas hipóteses previstas nos § 2º e § 3º, a competência de que trata o **caput** poderá ser delegada pelos dirigentes máximos das agências reguladoras.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Leal Brayner, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 28/06/2019, às 16:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Izabel Torres Monteiro, Procurador(a) da Fazenda**





**Nacional**, em 28/06/2019, às 17:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lúcio Cândido da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 01/07/2019, às 10:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Vieira de Sousa César, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 03/07/2019, às 14:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Junqueira Vaz, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 04/07/2019, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela de Almeida Pascini Caravita, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 04/07/2019, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Nº de Série do Certificado: 13929700



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Soriano de Alencar, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 08/07/2019, às 18:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2764624** e

o código CRC **08821230**.