



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE

Procuradoria Geral junto à Superintendência de Gestão de Gastos Públicos Administrativos - PGE-SUGESP

Parecer nº 253/2024/PGE-SUGESP

Processo nº: 0042.006396/2024-98

Interessado: Superintendência Estadual de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos - SUGESP

Assunto: Análise da transição da prestação de serviços de abastecimento de água em Jaru/RO através do contrato de adesão nº 21/SUGESP/2024.

EMENTA: Direito Administrativo. Contratação direta por inexigibilidade com fundamento no art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021. Art. 82 do Decreto Estadual nº 28.874/2024. Serviço de abastecimento de água. Contrato de adesão. Possibilidade.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo administrativo iniciado por meio do Memorando nº 90/2024/SUGESP-NGE (0053846324), acerca da legalidade da minuta contratual para serviços de abastecimento de água no Município de Jaru/RO, por meio da empresa **AEGEA ÁGUAS DE JARU SPE S.A**, inscrita no CNPJ sob o nº 53.461.126/0001-20 (0053846281).

1.2. Pretende a consultante celebrar contrato de adesão, pelo prazo de 12 (doze) meses, com a empresa supramencionada, no valor de R\$ 4.900,00 (quatro mil e novecentos reais), conforme Declaração de Adequação Financeira (0054119818).

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Das Considerações Iniciais

2.1.1. Inicialmente, deve-se lembrar que este parecer é opinativo, tratando-se de uma análise que se limita apenas ao aspecto formal do pleito em questão, não tendo a pretensão de averiguar os aspectos discricionários da oportunidade e conveniência, nem significando qualquer ato de concordância com as decisões tomadas, da mesma forma que não compete a esta Procuradoria do Estado posicionar-se em relação aos aspectos técnicos e econômicos do caso.

2.1.2. Portanto, a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 132, da Constituição Federal de 1988, e do art. 3º da Lei Complementar nº 620/2011, incumbe à Procuradoria Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe compendo adentrar nos aspectos discricionários dos atos praticados no âmbito desta Superintendência, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

2.2. É a síntese necessária.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Da essencialidade do serviço de abastecimento de água

3.1.1. Cumpre registrar que a Lei nº 7.783/89 (Lei de Greve) estabelece o fornecimento de água como serviço público essencial, *verbis*:

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; (grifo nosso)

3.1.2. Na mesma direção, é a lição de Rizzato Nunes:^[1]

Em medida amplíssima todo serviço público, exatamente pelo fato de sê-lo (público), somente pode ser essencial. Não poderia a sociedade funcionar sem um mínimo de segurança pública, sem a existência dos serviços do Poder Judiciário, sem algum serviço público etc. Nesse sentido então é que se diz que todo serviço público é essencial. Assim, também o são os serviços de fornecimentos de energia elétrica, de água e esgoto, de coleta de lixo, de telefonia etc.

3.2. Igualmente é o ensinamento de Vidonho Júnior:^[2]

(...) os serviços essenciais estão para a coletividade e para o Ordenamento Jurídico como serviços indispensáveis à manutenção da vida e dos direitos, conceito que vivifica a impossibilidade de sua interrupção. Além do mais, por serem indispensáveis à normalidade das relações sociais ocupam natureza pública, onde não se evidencia proprietários destes serviços, mas apenas gestores que devem atuar para a preservação de sua utilização pelo homem.

3.3. A propósito, verifica-se ser atribuição desta Superintendência gerir o fornecimento do serviço público essencial de águas no âmbito da Administração Pública Estadual, com fulcro no art. 113, XI, da Lei Complementar n. 965/2017:

A Superintendência Gestão dos Gastos Públicos Administrativos (SUGESP) é órgão de gestão governamental e de natureza instrumental de planejamento, sendo responsável pela gestão orçamentária e financeira de seus órgãos vinculados e unidades tais quais: a Governadoria, Vice Governadoria, Casa Civil e Secretarias Regionais, SIBRA, Casa Militar, a própria SUGESP, incluindo o Palácio Rio Madeira – PRM e seus demais departamentos e assessorias interligados. Considerando as atribuições da Superintendência Estadual de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos – SUGESP, conforme a lei complementar 965 de 20 de dezembro de 2017, alterada pela Lei Complementar nº 1.180 de 14/03/2023.

Art. 113. À Superintendência de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos - SUGESP, Órgão de gestão governamental, coordenação e execução de atividade-meio, relacionada às despesas de natureza essencial, logística, patrimonial e de manutenção das unidades administrativas da Administração Pública Estadual, compete:

[...]

XI - gerir o fornecimento dos serviços essenciais de água, energia e telefonia no âmbito da Administração Pública Estadual;

3.4. Aprofundando ainda mais o tema, constata-se que todo serviço essencial guarda em si, a manutenção da qualidade de vida e saúde do cidadão, motivo pelo qual deve ser prestado de forma ininterrupta, pois intrinsecamente há uma necessidade concreta e efetiva da real continuidade de sua prestação. Mais do que essencial, a água é considerada o mínimo necessário à subsistência, sendo, portanto, vital.

3.5. Logo, inequívoco que o abastecimento de água possui caráter essencial, uma vez que envolve a satisfação das necessidades básicas e inadiáveis da coletividade, as quais estão intimamente ligadas à concretização de um dos fundamentos da nossa República: a dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual é patente a justificativa da necessidade da contratação.

3.6. Da Inexigibilidade de licitação

3.6.1. Preambularmente, conforme o art. 53, *caput* e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório, bem como as contratações diretas, devem se submeter ao prévio controle de legalidade pela consultoria jurídica da administração, devendo ser examinado no mesmo sentido os atos pelos quais seja reconhecida a inexigibilidade ou se decida pela dispensa, buscando-se conferir higidez às licitações e

contratações públicas.

3.6.2. Em segundo lugar, a licitação representa o instrumento pelo qual a Administração Pública, no âmbito de suas atribuições, estabelece contratos com terceiros a fim de suprir suas necessidades. Os critérios que devem nortear esse procedimento são devidamente regulamentados pela Lei nº 8.666/1993, norma de caráter geral, cuja edição repousa sobre a competência privativa da União para legislar, conforme delineado no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988.

3.6.3. Como cediço, portanto, a regra no ordenamento jurídico é que as compras e aquisições sejam realizadas pelo poder público através da licitação, conforme previsão do art. 37, XXI, CF:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (grifo nosso).

3.6.4. Diante disso, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu duas figuras excepcionais em que a licitação perde sua obrigatoriedade: inexigibilidade ou dispensa, previstas respectivamente nos arts. 74 e 75, ambos da Lei nº 14.133/2021.

3.6.5. Por licitação dispensável, tem-se por aquela em que a licitação poderia ser realizada, mas que, diante de particularidades do caso, o legislador não a tornou obrigatória. Revela-se, assim, uma faculdade do administrador a sua realização ou não. Ademais, há que se registrar que essas situações são dotadas de excepcionalidade, porquanto fogem à regra geral, e taxatividade, eis que somente poderão ser adotadas nos casos estritamente previstos na lei.

3.6.6. Por sua vez, na licitação inexigível, o certame nem mesmo se revela possível ou viável.

3.6.7. O caso dos autos trata-se da hipótese de inexigibilidade de licitação, de sorte que se faz necessária a análise jurídica acerca da viabilidade no caso concreto.

3.7. **Do contrato de adesão**

3.7.1. Os contratos administrativos são conceituados por Hely Lopes Meirelles como o ajuste que a Administração Pública firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.

3.7.2. Por seu turno, o jurista Silvio Rodrigues^[3] preceitua que o contrato de adesão "é aquele em que todas as cláusulas são previamente estipuladas por uma das partes, de modo que a outra, no geral mais fraca e na necessidade de contratar, não tem poderes para debater as condições, nem introduzir modificações, no esquema proposto. Este último contratante aceita tudo e bloco ou recusa tudo por inteiro".

3.7.3. Essa espécie contratual é caracterísca da prestação de serviços públicos, embora não seja exclusiva dela. Tal conceito configura-se no caso em apreço.

3.7.4. Em se tratando de contratação de fornecimento de água tratada mediante contrato de adesão, todavia, ter-se-á situação ímpar, na qual a administração figura na relação como usuária de serviço público, de forma que não agiria com prerrogativas típicas do Poder Público. Não lhe seria conferida, em tese, a possibilidade de discutir as condições da avença, por tratar-se de contrato de adesão, encontrando-se, sob esse aspecto, na mesma posição de qualquer outro consumidor desses serviços.

3.7.5. Essa espécie contratual é caracterísca da prestação de serviços públicos, embora não seja exclusiva dela, configurando-se no caso em apreço por duas razões: a primeira por se tratar de serviço público que abrange milhares de usuários, tornando-se impossível que a concessionária de serviços públicos discuta as cláusulas contratuais com os possíveis consumidores; a segunda porque, os usuários, *a priori*, devem ser tratados isonomicamente. Assim sendo, é coerente que as cláusulas sejam padronizadas, gerando o contrato de adesão.

3.7.6. No caso de serviços públicos de caráter essencial, o vínculo estabelecido entre contratada e usuário ocorre através de um contrato de adesão *sui generis*.

3.7.7. Caso a Administração verifique alguma irregularidade no contrato de adesão, deverá

comunicar o fato à Agência Reguladora responsável, a quem compete adotar as medidas que julgar necessárias, sem prejuízo do encaminhamento dos autos a esta Procuradoria, para ingressar com medidas judiciais em favor do Estado.

3.7.8. Forçoso destacar que não devem ser toleradas cláusulas ilegais ou abusivas, haja vista que conforme doutrina e jurisprudência, o Código de Defesa do Consumidor pode ser invocado pela administração, quando consumidora ou usuária dos serviços contratados.

3.7.9. Por se tratar de contrato de adesão, o referido contrato não deve ser elaborado pela Procuradoria Geral do Estado, conforme posicionamento pacificado pela Procuradoria. Dessa sorte, nesse caso excepciona-se a regra do art. 23, I, da Lei Complementar Estadual nº 620/2011.

3.7.10. Portanto, depreende-se dos dispositivos legais supramencionados, que a competência para estabelecer os termos do contrato de adesão é da concessionária, e não do usuário do serviço, no caso, a Administração Pública representada pela SUGESP. Sendo assim, caberá ao Gestor, através de sua discricionariedade, que deve ser devidamente justificada, celebrar a pretendida contratação, sendo inviável a elaboração e visto do contrato por esta Procuradoria.

3.8. **Dos documentos de habilitação e da qualificação mínima necessária**

3.8.1. O art. 70, III, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a documentação de habilitação poderá ser dispensada, no todo ou parcialmente, nas contratações com valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral.

3.8.2. Assim, a nova NLLC se preocupou em desburocratizar os processos de contratação que envolvam baixo risco e valor ínfimo (1/4 do limite para dispensa).

3.8.3. Outrossim, embora o novo diploma normativo sobre licitações e contratos administrativos tenha permitido a liberação total da documentação de habilitação, entende-se que, nas contratações direta para serviço de abastecimento de água, em regime de exclusividade de fornecedor, deverá ser exigida a habilitação jurídica - art. 66 da Lei nº 14.133/2021 -, e habilitação fiscal, social e trabalhista - art. 68 da Lei nº 14.133/2021 -, excluindo-se desta as certidões de regularidade fiscal estadual e municipal. Os demais requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira se revelam, nesses casos, excessivos e desnecessários.

3.8.4. Deve se atentar para a vedação contida no art. 195, § 3º, da CF, que impossibilita, em qualquer caso, a contratação de pessoa jurídica em débito com o sistema de seguridade social.

3.8.5. No que concerne aos documentos de habilitação, a Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 62 a 70, estabelece 4 tipos, tais sejam: relativos à habilitação jurídica; técnica; fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, sendo obrigatória sua apresentação mesmo nos casos de dispensa e inexigibilidade.

3.8.6. Constam nos autos os seguintes documentos de habilitação:

1) Documentos de habilitação fiscal, social e trabalhista (art. 68 da Lei nº 14.133/2021)	
1.1) Prova de Inscrição no CPF ou CNPJ;	☐ 0053846281
1.2) A inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;	☐
1.3) Certidão Conjunta de débitos relativos aos tributos Federais e dívida ativa da União, bem assim relativa à Seguridade Social (Art. 68, III da Lei nº. 14.133/2021 INSS - art. 195, §3º, CF 1988);	☐ 0053846289
1.4) Certidão negativa de débitos junto à Fazenda Estadual da sede da entidade (Art.68, III da Lei nº. 14.133/2021);	☐ 0053846291
1.5) Certidão negativa de Débitos Municipais da sede da entidade (Art. 68, III da Lei nº.14.133/2021);	☐ 0054555411
1.6) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Art. 68,IV da Lei nº. 14.133/2021; FGTS – art. 2º, Lei 9.012/95);	☐ 0054554450
1.7) Certidão negativa de Débitos Trabalhistas (Art. 68, V da Lei nº. 14.133/2021);	☐ 0053846293

1) Documentos de habilitação fiscal, social e trabalhista (art. 68 da Lei nº 14.133/2021)	
1.8) Declaração de que não emprega menores de 18 anos, salvo na condição de aprendiz. (inciso XXXIII do art. 7º da CF/88);	☐ 0053846284
2) Requisitos de Habilitação econômico-financeira (art. 69 da Lei nº 14.133/2021)	
2.1) Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais (Art. 69, I da Lei nº. 14.133/2021);	Não se aplica
2.2) Certidão Negativa de Falência e Concordata expedida pelo distribuidor da sede do licitante (Art. 69, II da Lei nº. 14.133/2021)	Não se aplica
2.3) Inexistência de proibição de contratar com a administração - certidão negativa da Controladoria Geral do Estado;	Não se aplica
3) Requisitos de Habilitação jurídica e técnica (art. 67 da Lei nº 14.133/2021)	
3.1) Declaração de exclusividade	☐ 0053846280
3.2) Atestado de capacidade técnica, econômica e financeira	☐ 0053846285

3.8.7. Logo, o único documento ausente é o contido no item 1.2. acima mencionado, devendo-se destacar que incumbe aos agentes públicos a adequada instrução do processo com todos os documentos necessários para a formalização do contrato.

3.8.8. Outrossim, alerte-se o gestor para que a empresa com a qual se pretende contratar mantenha-se, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ela assumidas e todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na contratação.

3.9. Da divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP

3.9.1. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (art. 174, I e II), não sendo diferente nos casos de contratos de adesão.

3.9.2. Trata de norma geral, aplicável, por disposição expressa normativa, para todos os entes federados, de caráter cogente e obrigatório.

3.9.3. Com a Lei nº 14.133/2021, o veículo oficial de divulgação dos atos relativos às licitações e contratações públicas passa a ser o PNCP. Nesse sentido, dentre outras referências, destacamos o art. 94 que versa sobre a publicidade dos atos licitatórios e contratuais. Vejamos:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

- 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
- 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

3.9.4. Posto isso, conforme regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.244, de 3 de julho de 2024, compete à unidade responsável pela contratação a realização do registro e publicação no PNCP.

§ 1º A competência para registro e publicação no PNCP designada no caput deste artigo é de cada Órgão do Estado ou Entidade da Administração indireta responsável pela contratação do objeto.

3.9.5. Nessa medida, com base no artigo citado, a Unidade no prazo de 10 (dez) dias úteis, deve providenciar a divulgação do contrato formalizado ou outro instrumento hábil substituto no [Portal Nacional de Contratações Públicas \(PNCP\)](#), tendo em vista que é condição indispensável para a sua eficácia.

3.10. Da dotação orçamentária

3.10.1. No quesito orçamentário, a Lei n. 14.133/2021 dispõe que os casos de inexigibilidade ou dispensa de licitação exigem somente a "autorização da autoridade competente", tal seja, a do ordenador de despesa.

3.10.2. Dito isso, é mister esclarecer que, conforme Decreto-lei Federal nº 200/67, art. 80, §1º, ordenador de despesa é "toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos."

3.10.3. Logo, subentende-se que é imprescindível que o ordenador de despesas tenha definições claras sobre a adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

3.10.4. Destarte, compulsando-se os autos, verifica-se que a consulente apresentou documento que demonstra possuir lastro orçamentário para subsidiar a contratação em comento, conforme a Declaração de Adequação Financeira (0054119818), perfazendo o valor total estimado de **R\$ 4.900,00 (quatro mil e novecentos reais)**, onde os recursos estão devidamente reservados no Programa de Trabalho 04.122.2133.4546, Elemento de Despesa 33.90.39.44 e Fonte 1.500.0, bem como nota de empenho contida no id 0054121105.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, feitas as considerações supra e com base nas informações constantes nos autos e nas disposições normativas pertinentes, esta Procuradoria, como órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo Estadual, opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** de contratação da empresa **AEGEA - ÁGUAS DE JARU SPE S.A., inscrita no CNPJ: 05.252.941/0001-36**, para prestação de serviço de abastecimento de água no Município de Jaru/RO, por meio de inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021.

Lado outro, esta Procuradoria se abstém de elaborar a minuta contratual em razão de sua natureza jurídica *sui generis*, cabendo ao gestor celebrar a avença, nos termos do que dispõem os itens 3.7.9 e 3.7.10 deste opinativo.

É o parecer.

Porto Velho, data e hora do sistema.

ELIABES NEVES

Procurador do Estado

Diretor da Procuradoria Setorial junto à SUGESP

[1] Curso de Direito do Consumidor, 4ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p.

[2] Disponível em <https://jus.com.br/artigos/2505/da-continuidade-dos-servicos-publicos-essenciais-de-consumo>.

Acesso em 14.11.2024.

[3] Direito Civil - Dos Contratos e das Declarações Unilaterais de Vontade. 6ª edição - São Paulo: Saraiva, 1977 - Vol. III, p. 45)



Documento assinado eletronicamente por **Eliabes Neves, Procurador do Estado**, em 18/11/2024, às 14:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0054731107** e o código CRC **F26BC7C8**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0042.006396/2024-98

SEI nº 0054731107