

**PARECER JURÍDICO Nº047/2021-CCORJUR/SEINFRA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO SPU nº P168542/2021**

**INTERESSADO:** Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA

**OBJETO:** Processo de inexigibilidade de licitação para prestação de serviços sob demanda na modalidade Acompanhamento de Obra, a serem realizados pelo setor técnico de Engenharia e Arquitetura da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, na obra de Execução de Sistema de Esgotamento Sanitário – Bairro José Euclides, e execução do Sistema de Esgotamento Sanitário – Zonas residenciais 2, 3 e 4 do Distrito de Aracatiçu, ambas em execução no município de Sobral/CE.

Vistos, etc.

## **1. RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento de inexigibilidade de licitação tendo como objeto a prestação de serviços sob demanda na modalidade Acompanhamento de Obra, a serem realizados pelo setor técnico de Engenharia e Arquitetura da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, na obra de Execução de Sistema de Esgotamento Sanitário – Bairro José Euclides, e execução do Sistema de Esgotamento Sanitário – Zonas residenciais 2, 3 e 4 do Distrito de Aracatiçu, ambas em execução no município de Sobral/CE, tendo como contratada a empresa CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, inscrita no CNPJ Nº 00.360.305/0001-04.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- CI nº 479/2020-SESEINFRA – Solicitação da Coordenação de Edificações – Secretaria da Infraestrutura, de formalização de processo administrativo de inexigibilidade ao Secretário de Infraestrutura que, que deferiu o pedido;
- Justificativa da contratação lavrada pela da Coordenação de Edificações – Secretaria da Infraestrutura;
- Justificativa do preço lavrada pela da Coordenação de Edificações – Secretaria da Infraestrutura;
- Justificativa técnica de qualificação e capacidade técnica da contratação lavrada pela da Coordenação de Edificações – Secretaria da Infraestrutura;
- Proposta apresentada pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL;
  
- Justificativa de procedimento, da escolha do fornecedor/executante, do preço e da habilitação da empresa a executar os serviços;

*J*

- Documentos de Habilitação da empresa CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, inclusive certidões fiscais e trabalhista, além da minuta do Termo de Referência e Contrato a ser firmado;
- Estatuto Social da Empresa a ser contratada, documentos de constituição e finalidade, que comprovam a exclusividade da prestação de serviço;
- Atestados de capacidade técnica.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Assessoria Jurídica para a análise prévia dos aspectos jurídicos do processo em epígrafe, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SEINFRA no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados.

Consta na justificativa técnica apresentada pela Coordenação de Edificações – Secretaria da Infraestrutura, o seguinte:

“A Coordenadoria de Edificações da SEINF, vem com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Excelência, JUSTIFICAR a necessidade de realizar contrato com a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, inscrita no CNPJ Nº 00.360.305/0001-04, que tem como objetivo prestação de serviços sob demanda para Acompanhamento de Obra no âmbito do “Caixa Políticas Públicas”, a serem realizados pelo setor técnico de Engenharia e Arquitetura da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, na obra de Execução de Sistema de Esgotamento Sanitário – Bairro José Euclides, e execução do Sistema de Esgotamento Sanitário – Zonas residenciais 2, 3 e 4 do Distrito de Aracatiçu, ambas em execução no município de Sobral/CE. Destacamos que é imperiosa a necessidade da prestação desses serviços, por se tratarem de obras de elevado valor de execução e de grande extensão territorial.

Vale ressaltar que a obra de Execução de Sistema de Esgotamento Sanitário – Bairro José Euclides é a maior obra já realizada na cidade de Sobral/CE, com investimento superior a 30 (trinta) milhões de reais.

Deve-se frisar também o reduzido corpo técnico de profissionais especializados na fiscalização e acompanhamento de obras atualmente lotados na Secretaria da Infraestrutura do Município de Sobral, bem como o aumento significativo do número de obras que estão em andamento e que serão realizadas.

Atualmente, o Município de Sobral conta com mais de 100 (cem) obras ativas, em execução, como faz prova o portal da transparência de obras públicas do município de sobral (<http://transparencia.sobral.ce.gov.br/obras>), sendo todas fiscalizadas por esta Secretaria da Infraestrutura - SEINFRA, o que acaba por sobrecarregar o trabalho dos engenheiros civis, tendo em vista que os mesmos são responsáveis por várias atribuições, desde a elaboração de projetos e orçamentos de novas obras, bem como pela fiscalização das obras em andamento de todas as Secretarias do Município de Sobral, e ainda das obras de manutenção predial preventiva e corretiva dos imóveis já existentes e pertencentes ao Poder Público Municipal.

134

Considera-se também a importância das atribuições dos engenheiros civis na fiscalização das obras públicas municipais, uma vez que trarão inúmeros benefícios à população local.

Nessa linha, verificando a real necessidade de prestação dos serviços mencionados e pelo exposto, requer que seja realizada a inexigibilidade de licitação para contratação com a brevidade máxima possível." (sic).

Consta nos autos também a comprovação da qualificação e capacidade técnica da contratada apresentada pela Coordenação de Edificações da Secretaria da Infraestrutura, onde comprova a expertise da CAIXA ECONÔMICA na análise e acompanhamento de obras públicas e projetos complexos, inclusive como mandatária da União, bem como a vasta experiência e expertise técnica nas obras de Saneamento Básico.

É o relatório. À análise jurídica.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Na forma do inciso IV, do art. 25, da Lei Federal nº-8.666/93, que regula o instituto das licitações e contratos administrativos, é inexigível a licitação "para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 da mesma Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação". O aludido diploma legal considera, entre outras hipóteses, como serviços técnicos especializados, as assessorias ou consultorias técnicas, estudos técnicos, perícias e avaliações em geral.

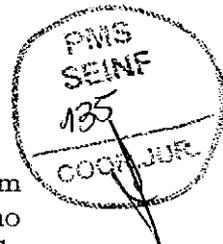
Obviamente que para que seja caracterizada a inviabilidade de competição, na análise do texto legislado, faz-se necessário que estejam presentes os elementos da notória especialização do contratado e o da singularidade do objeto do contrato.

Partindo-se para as diversas contribuições conceituais e notadamente ao que preceitua o §1º, do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, temos que "considerar de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto de contrato".

No tocante à singularidade do objeto, é fundamental que o serviço requerido pela Administração mantenha características, requisitos, estilos e exigências que, somente através de uma contratação direta, tem-se a certeza da plena satisfação no cumprimento dos desígnios estabelecidos pela Administração, através daquele profissional ou empresa que está particularmente capacitado a prestar.

Assim, com as informações colacionadas ao presente processo de Inexigibilidade de Licitação, a Secretária da Infraestrutura entendeu ser inexigível a licitação, pelos seguintes motivos:

f



- a) Através do processo restou claro que o Contratado tem notória especialização em acompanhamento de obras públicas e projetos complexos, inclusive como mandatária da União, bem como a vasta experiência e expertise técnica nas obras de Saneamento Básico, e que lhe cabe realizar serviços singulares previstos no já mencionado inciso IV, do art. 13, da Lei de Licitações, como: Fiscalização e acompanhamento da execução de obras de saneamento básico de grandes extensões e complexidades, como na presente;
- b) Corrobora com esse entendimento o fato da contratada contratado ter reconhecida capacidade, inclusive como mandatária da União, porquanto já tendo prestado serviços relevantes conforme contratos de acompanhamento de obras públicas com outros entes públicos, nos subsídios para contratação. Ademais, restou demonstrado através dos documentos acostados ao Processo Administrativo em questão, que já se encontra consolidado um reconhecimento público da qualidade e eficiência no desempenho de atividades da contratada.

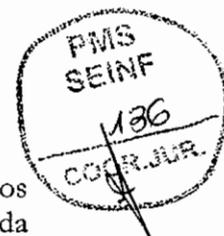
Logo, para a Secretaria da infraestrutura, a experiência, organização e aparelhamento da contratada, permitem concluir que os serviços contratados e efetiva orientação, juntamente com a execução, chegará à plena satisfação do objeto do contrato, o que evidência a singularidade do serviço a ser oferecido e a sua notória especialização.

## 2.1. DO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE

A legislação vigente prevê expressamente as hipóteses em que a Administração pode deixar de realizar certame licitatório realizando, outrossim, a contratação direta. São os casos de dispensa e inexigibilidade tratados nos arts. 17, 24 e 25 da Lei 8.666/93.

A inexigibilidade, tem cabimento quando houver inviabilidade de competição, seja por ausência de concorrentes aptos a prestação de determinado serviço, seja pela singularidade do objeto que implique na forma de execução individualizada de um serviço e daquele que prestará tal serviço. Vejamos:

Deve destacar-se, portanto, que a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões da normalidade. A disputa entre particulares por contratos administrativos retrata as peculiaridades do mercado, apto a atender satisfatoriamente as necessidades usuais, costumeiras, padronizadas. Assim, como regra, é impensável inexigibilidade para aquisição de folhas de papel para fotocopadora. Trata-se de produto disponível no mercado, que não possui a maior especialidade. A questão muda de figura quando a Administração Pública necessitar prestações que escapam da normalidade. Nesses casos é que surgirá a inviabilidade de competição. Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do



Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade. (...) A singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. (sem grifo no original) (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª edição. Ed. Dialética: São Paulo, 2008, p. 342)

Ademais, convém salientar que o objeto de natureza singular não implica em ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhá-lo, conforme lições sempre precisas do Prof. Marçal:

No universo dos serviços, aqueles referidos no art. 13, (Lei nº 8.666/1993) se diferenciam porque seu desempenho envolve conhecimentos específicos e peculiares, que exigem não apenas a profissionalidade, mas também uma especialização. Isso não significa que contratação direta possa ser realizada simplesmente em face de sua caracterização, eis que o art. 25, inc. II, exige a natureza singular.

(...)

No esforço de definir a regra geral, deve iniciar-se pela afirmação de que a natureza singular não significa ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhar o objeto. A ausência de pluralidade conduz à incidência do inc. I. Mais ainda, conduz à inviabilidade de competição relativamente a qualquer serviço, mesmo quanto àqueles que não forem técnicos profissionais especializados. Ou seja, a deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações e serviços técnicos profissionais especializados. (sem grifo no original) (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Ed. Dialética, São Paulo, 2000, p.275)

Também a jurisprudência brasileira aponta neste sentido. Vejamos o que diz o TCU a respeito da discricionariedade do Administrador para a contratação direta:

Se concordo inteiramente com a instrução nesse particular, dela divirjo entretanto, data vênua, quando afirma que somente pode haver uma única – e não mais de uma – empresa com notória especialização em determinado setor de atividade. Não é isso que dispõe a Lei 8666/93...

Note-se que o adjetivo singular não significa necessariamente ‘único’... Se singular significasse único, seria o mesmo que ‘exclusivo’, e portanto o dispositivo seria inútil, pois estaria redundando o inc. I imediatamente anterior.

(...)

Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretação flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.” (sem grifo no original)

*A*



(TC n.º 010.578/95-1, Boletim de Licitações e Contratos 3/131-132, São Paulo: NDJ, 1996.)

Outrossim, a própria Lei n.º 8.666/1993, elencou, como de natureza singular, os serviços técnicos profissionais especializados prestados por empresa de notória especialização:

Art 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- (...)

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

- (...)
- II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Caracterizada a singularidade do objeto, verifica-se também a notória especialização da CAIXA nos termos do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, a saber:

§ 1º Considera-se notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A natureza de Instituição Financeira Pública da CAIXA, principal parceira do governo na implementação de políticas públicas, muitas vezes, por disposição expressa de Lei, atesta a sua expertise incomparável na questão, considerando também sua vasta experiência nos diversos setores que atua. Exemplo disto, é a recente contratação da CAIXA pelo MAPA, publicado no DOU em 10 de novembro de 2020, por inexigibilidade, para a prestação de diversos serviços oferecidos pelo produto CAIXA POLÍTICAS PÚBLICAS.

Neste diapasão, têm-se configuradas tanto a natureza singular do serviço técnico especializado como a notória especialização da CAIXA no apoio à Políticas Públicas, como pudemos verificar de maneira mais detalhada na EXPERIÊNCIA – QUALIFICAÇÃO – CAPACIDADE TÉCNICA apresentadas anteriormente.

Em relação à prestação de serviços pela CAIXA sem licitação, é importante ressaltar que em 10/11/2020 foi publicada pelo MAPA, o extrato de inexigibilidade de





licitação nº 10/2020 - UASG 130005 (número de processo 21000041445202071), através do qual a CAIXA foi contratada por inexigibilidade para prestação de diversos serviços.

## 2.2. DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Nos termos do artigo 58 da Lei nº 4.320/64, do artigo 7º §2º, III e artigo 14 da Lei nº 8.666/93 e do artigo 16 da LC nº 101/2000, deverá haver a certificação da disponibilidade orçamentária própria para a despesa, em valor baseado na prévia e efetiva pesquisa de mercado, observando-se a orientação contida jurisprudência mais atualizada e específica.

Cabe acrescentar que o art. 16, inciso I, §4º, da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina que o empenho de serviços deve ser acompanhado por estimativa do impacto orçamentário – financeiro no exercício e nos dois subsequentes, devendo, ainda, haver adequação orçamentária dessa contratação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, inciso II).

Contudo, tal exigência somente se faz necessária quando a ação que ampara a despesa foi classificada como projeto na Lei Orçamentária Anual, nos termos do Parecer nº 01/2012/GT359 /DEPCONSU/PGF/AGU:

### LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL INTELIGÊNCIA DO ART. 16, INCISOS I E II. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

I. A estimativa de impacto orçamentário financeiro e a declaração do ordenador da despesa somente devem ser exigidas quando a ação que ampara a despesa foi classificada como projeto na Lei Orçamentária Anual.

II. Caso a Administração Pública não tenha informado a classificação da ação por tipo, a Consultoria deverá exigir manifestação da Administração Pública sobre a natureza da ação que suporta a despesa.

III. Se a ação for considerada projeto, a licitação e o empenho somente poderão ser realizados se forem elaboradas, previamente, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de compatibilidade do aumento da despesa com o PPA, a LDO e a LOA.

**Saliente-se que o pagamento deve corresponder precisamente aos serviços efetivamente executados e atestados pelo fiscal responsável pela execução do serviço.**

Desta forma, a Administração deverá: a) emitir a competente nota de empenho no momento da contratação, evidenciando-se que o referido documento deverá, sempre que possível, conter todos os elementos prescritos no artigo 55 da Lei nº 8.666/93; b) deverá atestar nos autos que a presente despesa já está prevista no orçamento e estão destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes.

↓

139

### 2.3. DA REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA

A regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada também deve estar comprovada - como condição imprescindível para contratação -, nos autos mediante a apresentação das certidões exigidas no art. 29 da Lei 8.666/93. A propósito, vale citar o seguinte precedente do TCU:

Deve ser observada a exigência legal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) e constitucional (art. 195, § 3º, da CF) de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de:

Certidão Negativa de Débito (INSS - art. 47, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.212, de 1991);

Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais (SRF-IN nº 80, de 1997); e

Certificado de Regularidade do FGTS (CEF) (art. 27 da Lei nº 8.036, de 1990)". (Acórdão 260/2002 Plenário)

Desta forma, deve a Administração certificar-se acerca da regularidade trabalhista e fiscal da futura contratada, no momento da assinatura do ajuste (ou outro instrumento equivalente, na forma do artigo 62 da Lei nº 8.666/93).

### 3. DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, uma vez que o órgão assessorado procure seguir as orientações acima exaradas, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, visando à contratação direta, via inexigibilidade, de serviços objetos do procedimento administrativo em tela, em observância às regras constantes na Lei nº 8.666/93 e demais legislação específica.

Cumprir advertir que não compete a esta Coordenadoria Jurídica a análise acerca da singularidade, da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato da gestão, quer no seu aspecto econômico-financeiro, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são costumeiramente denominados de mérito administrativo e são de inteira responsabilidade do Gestor Público.

Assim, a análise do presente parecer cinge-se, apenas e tão somente, às questões de caráter eminentemente jurídico, motivo pelo qual o posicionamento desta Assessoria Jurídica não possui o condão de vincular o Administrador Público (MS n. 24073, relator Ministro Carlos Velloso, STF), que poderá motivadamente adotar entendimento diverso, mesmo com recomendação jurídica contrária, conforme preconiza o art. 50, inciso VI da Lei nº 9.784/99. Logo, as manifestações do advogado público não são deliberativas nem vinculam o requerente, ficando a decisão a cargo da autoridade superior ordenadora de despesas.

R

Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal, como o Mandado de Segurança nº. 30928-DF cujo excerto da ementa segue abaixo transcrito:

EMENTA:CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX.

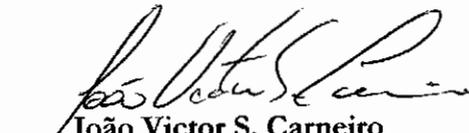
I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002). - Destacamos.

Salienta-se, portanto, que a esta Assessoria Jurídica não compete manifestar sobre a conveniência e oportunidade para a celebração do presente ajuste, mas tão somente sobre seus aspectos legais, exatamente como o faz neste momento.

É o parecer.

À consideração da parte solicitante.

Sobral/CE, 07 de outubro de 2021.

  
**João Victor S. Carneiro**  
Coordenador Jurídico Jurídico  
Secretaria de Infraestrutura