



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 8293/2023 EDOC

INTERESSADO: ASSESSORIA TÉCNICA DE MEIO AMBIENTE E EXPANSÃO - ATME

DIRETORIA DE MEIO AMBIENTE E EXPANSÃO

ASSUNTO: Análise da viabilidade jurídica de contratação direta da empresa DELPHUS Consultoria Ltda., por inexigibilidade de licitação, para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria financeira, com fundamento na Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais), em face da necessidade de readequação de itens de inversão aprovados junto ao contrato de financiamento nº 5.2023.854.10111, linha FNE/PROINFRA, do Banco do Nordeste, decorrente da concessão à iniciativa privada(IGUÁ SERGIPE S/A) dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

PARECER Nº 137/2025

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta sobre a legalidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa DELPHUS para a prestação de serviços de consultoria financeira. A necessidade da contratação origina-se da obrigação de readequar itens de inversão em projeto financiado pelo Banco do Nordeste, através da linha FNE/PROINFRA, em virtude da recente concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à Iguá Sergipe S/A, pois tal readequação é crucial para o cumprimento de obrigações contratuais e para o aporte de recursos provenientes do referido financiamento.

O escopo dos serviços a serem prestados pela DELPHUS, conforme informado, abrange a elaboração e atualização das planilhas de comprovação financeira da aplicação da contrapartida dos recursos próprios e dos recursos liberados nas parcelas do financiamento, para cada etapa de desembolso prevista no cronograma físico-financeiro do projeto. Inclui, ainda, a análise técnica e verificação dos orçamentos em caso de readequação do cronograma de execução das obras, adequando-os ao crédito concedido, bem como a atualização dos Estudos de Viabilidade Técnico Econômico-Financeira e do respectivo arquivo SEAP (Sistema de Elaboração e Análise de Projeto), quando necessário.

Ressalte-se que não consta no processo administrativo documentos formais que atestem a notória especialização da empresa DELPHUS, embora esta já tenha sido contratada anteriormente pela área demandante(Diretoria Meio Ambiente e Expansão) para a execução de serviços com objeto

semelhante. A justificativa de preço para a contratação pretendida está, no momento, baseada unicamente na proposta comercial apresentada pela própria DELPHUS, não tendo sido realizadas, até então, cotações com outras empresas ou análises comparativas com contratos de terceiros para serviços análogos.

É o que se tem a relatar

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A contratação de bens e serviços pelas empresas públicas e sociedades de economia mista deve, em regra, ser precedida de licitação, conforme dispõe o artigo 28 da Lei nº 13.303/2016. Contudo, a própria lei estabelece hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, prevista nos artigos 29 e 30. A inexigibilidade de licitação, aplicável ao caso em tela, está prevista no artigo 30 do referido diploma legal, que preceitua:

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

(...)

II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)

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

(...)

§ 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;
- III - justificativa do preço.

A análise da viabilidade da contratação direta por inexigibilidade, no presente caso, perpassa pela verificação de três requisitos essenciais: a **natureza do serviço como técnico especializado, a notória especialização da empresa a ser contratada e a adequada justificativa do preço**.

Por isso, o inciso II do artigo 30 da Lei nº 13.303/2016 elenca um rol de serviços técnicos especializados passíveis de contratação por inexigibilidade, desde que prestados por profissionais ou

empresas de notória especialização. A alínea 'c' do referido inciso menciona expressamente "assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias". Os serviços demandados pela área(Diretoria Meio Ambiente e Expansão), que envolvem a elaboração e atualização de planilhas financeiras complexas, análise de orçamentos para readequação de cronogramas de obras vinculados a financiamento específico (FNE/PROINFRA) e atualização de estudos de viabilidade econômico-financeira, enquadram-se, em tese, na natureza de consultoria técnica financeira.

Dito isso, o § 1º do artigo 30 da Lei das Estatais define notória especialização como o reconhecimento de um profissional ou empresa em seu campo de atuação, decorrente de um conjunto de fatores que demonstrem que seu trabalho é essencial e o mais adequado para satisfazer o objeto do contrato. Esses fatores incluem desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica. A **doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)** consolidaram o entendimento de que a notória especialização não se confunde com a mera capacidade técnica ou experiência. Exige-se um grau de expertise que coloque o contratado em posição de destaque, tornando a competição inviável ou, no mínimo, desvantajosa para a administração.

Marçal Justen Filho, ao comentar sobre a notória especialização, ressalta que "a notória especialização não significa a existência de um único sujeito em condições de executar o objeto. Significa que, entre os vários sujeitos eventualmente existentes, um deles desfruta de uma situação de tamanho relevo que sua contratação se torna a mais indicada para o interesse público"¹. O **TCU, em diversas deliberações**, tem enfatizado a **necessidade de comprovação robusta da notória especialização, não bastando meras alegações ou a simples indicação de trabalhos anteriores**. É preciso demonstrar que a expertise do contratado é singular ou, ao menos, diferenciada a ponto de justificar a ausência de certame licitatório.

Da Justificativa do Preço

O § 3º, inciso III, do artigo 30 da Lei nº 13.303/2016 impõe a necessidade de justificativa do preço na contratação direta. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a justificativa do preço deve ser consistente e demonstrar a compatibilidade do valor contratado com os praticados no mercado para serviços de natureza e complexidade semelhantes. **Idealmente**, essa justificativa se baseia em pesquisa de preços(decisão nº 37.528 TCE/SE – diversidade de fontes), cotações com outros fornecedores, análise de contratos anteriores da própria entidade ou de outros órgãos públicos para objetos similares, ou ainda em tabelas referenciais, quando existentes. A **ausência de uma pesquisa de mercado ampla e a fundamentação do preço apenas na proposta do contratado representam um risco e podem ensejar questionamentos por parte dos órgãos de controle**.

III. ANÁLISE DO CASO CONCRETO

¹ (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª ed., 2019, p. 965 – adaptado para o contexto da Lei 13.303/2016)

Passa-se à análise da situação fática apresentada pela área demandante(Diretoria Meio Ambiente e Expansão) à luz dos requisitos legais, doutrinários e jurisprudenciais expostos.

Natureza dos Serviços: Conforme detalhado no Relatório, os serviços a serem prestados pela DELPHUS Consultoria – elaboração e atualização de planilhas financeiras, análise de orçamentos para readequação de cronogramas e atualização de estudos de viabilidade econômico-financeira – possuem natureza eminentemente técnica e especializada, alinhando-se com a previsão do art. 30, II, 'c', da Lei nº 13.303/2016 (assessorias ou consultorias técnicas financeiras). A complexidade advém da necessidade de readequação de um projeto específico financiado pelo Banco do Nordeste (FNE/PROINFRA) e impactado pela concessão dos serviços de saneamento, o que exige um conhecimento particular das normativas e exigências dessa linha de crédito e das implicações da referida concessão.

Notória Especialização da DELPHUS: **Este é um ponto sensível, pois** a área demandante(Diretoria Meio Ambiente e Expansão) não apresenta nesse processo documentação formal que comprove a notória especialização da DELPHUS, embora exista um histórico de contratação anterior com objeto semelhante. **A mera contratação anterior, por si só, não configura automaticamente a notória especialização para fins de inexigibilidade.** É imperativo que o processo administrativo seja instruído com elementos concretos que demonstrem que a DELPHUS detém um conhecimento e uma experiência que a tornem singularmente apta a realizar os serviços demandados, de forma que a competição seja inviável ou prejudicial ao interesse público. **Seria necessário evidenciar, por exemplo,** a expertise específica da DELPHUS em projetos financiados pelo FNE/PROINFRA, seu conhecimento aprofundado das metodologias do Banco do Nordeste, ou um histórico de sucesso em readequações financeiras complexas de projetos de infraestrutura impactados por concessões. A singularidade do objeto contratual, embora não seja um requisito autônomo para a inexigibilidade por notória especialização na Lei 13.303/2016 (como o era na Lei 8.666/93 para serviços técnicos profissionais especializados), pode reforçar a justificativa da escolha de um determinado especialista, contudo, essa especialização precisa ser cabalmente demonstrada no processo, por meio de atestados, publicações, currículos da equipe técnica, ou outros documentos que corroborem a superioridade técnica da DELPHUS para o caso concreto.

Justificativa do Preço: A justificativa de preço se baseia, até o momento, unicamente na proposta da DELPHUS, sem cotações comparativas ou análise de outros contratos, representa uma fragilidade significativa. O TCU tem sido rigoroso na exigência de que o preço nas contratações diretas seja devidamente justificado e compatível com os valores de mercado. Recomenda-se enfaticamente que, antes de prosseguir com a contratação, sejam envidados esforços para obter cotações de outras consultorias com capacidade técnica para realizar serviços semelhantes, ou que se busquem outros parâmetros de mercado (contratos anteriores, tabelas referenciais, etc.) para robustecer a justificativa do preço proposto pela DELPHUS. Caso seja impossível obter cotações comparativas, a justificativa deverá ser ainda mais detalhada, demonstrando, por exemplo, a complexidade do serviço, as horas técnicas esti-

mas, a qualificação da equipe e a compatibilidade desses custos com os praticados no setor para serviços de alta especialização.

Inviabilidade de Competição: A inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade, deve decorrer da conjugação da natureza técnica especializada do serviço com a notória especialização do contratado, de tal forma que a escolha deste se revele a mais adequada e vantajosa para a satisfação do interesse público. Se a notória especialização da DELPHUS para o objeto específico for devidamente comprovada e o preço justificado como compatível com o mercado, a inviabilidade de competição poderá ser caracterizada.

IV. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, conclui-se que a contratação da DELPHUS Consultoria por inexigibilidade de licitação, com base no art. 30, II, 'c', da Lei nº 13.303/2016, para a prestação dos serviços técnicos especializados detalhados no Termo de referência, é juridicamente *possível*, **desde que rigorosamente observados e comprovados** no processo administrativo os seguintes requisitos:

1. Comprovação da Notória Especialização: É fundamental que o processo seja instruído com documentação robusta que ateste, de forma inequívoca, a notória especialização da DELPHUS para o objeto específico da contratação. Isso inclui, mas não se limita a, demonstração de expertise em projetos financiados pelo FNE/PROINFRA, conhecimento das metodologias do Banco do Nordeste, e experiência comprovada em readequações financeiras complexas de projetos de infraestrutura. A simples menção a contrato anterior com objeto semelhante é insuficiente. Deve-se buscar atestados de capacidade técnica detalhados, publicações, trabalhos realizados, currículo da equipe técnica envolvida, e outros elementos que demonstrem que a DELPHUS possui um diferencial técnico que a torna a opção mais adequada e que a competição seria inviável ou desvantajosa.
2. Adequada Justificativa do Preço: A justificativa do preço proposto pela DELPHUS **deve ser substancialmente reforçada**. Recomenda-se, prioritariamente, a realização de pesquisa de mercado, com a obtenção de cotações de outras empresas de consultoria com qualificação para executar serviços de natureza e complexidade semelhantes. Na impossibilidade comprovada de obter tais cotações, a justificativa deve se basear em outros elementos objetivos, como a análise de contratos anteriores para serviços similares (da própria entidade ou de outros órgãos), a complexidade dos serviços, o número de horas técnicas estimadas, a qualificação da equipe alocada e a compatibilidade desses custos com os valores praticados no mercado para consultorias de alta especialização. A ausência de uma justificativa de preço robusta e fundamentada **expõe a contratação a sérios riscos de questionamento**.

3. Formalização do Processo: O processo de contratação direta deve ser devidamente instruído com todos os elementos exigidos pelo art. 124 do normativo interno(RIL/DESO) e da Lei nº 13.303/2016, incluindo a caracterização da inviabilidade de competição, a razão da escolha da DELPHUS (fundamentada na notória especialização) e a justificativa do preço.

Recomenda-se, portanto, que a área demandante(Diretoria Meio Ambiente e Expansão) adote as providências necessárias para robustecer a instrução processual, especialmente no que tange à comprovação da notória especialização e à justificativa do preço, antes de efetivar a contratação direta. A observância rigorosa desses requisitos é essencial para mitigar os riscos de questionamentos futuros por parte dos órgãos de controle interno e externo.

S.M.J é o nosso Parecer. A Superior Consideração.

Aracaju, 14 de maio de 2025



EMERSON DANTAS MENEZES
ADVOGADO/DESO – OAB/SE 3.172