



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3973/2025 EDOC

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE SISTEMAS REGIONAIS DE ÁGUA - SUSR

DIRETORIA DE OPERAÇÕES E MANUTENÇÃO

ASSUNTO: CONSULTORIA PARA DIAGNÓSTICO, PROGNÓSTICO E PRESCRIÇÃO DAS NÃO-CONFORMIDADES DE PARÂMETROS DE QUALIDADE DE ÁGUA DAS ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DA COMPANHIA DE SANEAMENTO DE SERGIPE

PARECER Nº 134/2025

EMENTA: Direito administrativo. licitações e contratos. empresa estatal. lei nº 13.303/2016. contratação direta. inexigibilidade de licitação. artigo 30, inciso II, alínea 'a'. serviço técnico especializado. estudos técnicos operacionais de estações de tratamento de água. notória especialização. inviabilidade de competição. singularidade do objeto. jurisprudência do TCU. Portarias GM/MS nº 5/2017 (anexo XX) e nº 888/2021. padrões de potabilidade. análise dos requisitos legais. **Possibilidade, desde que devidamente comprovados os pressupostos legais e observadas as orientações dos órgãos de controle e da doutrina.**

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Diretoria de Operações e Manutenção (DOM) solicitando parecer jurídico acerca da possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa **HIDROSAN ENGENHARIA S/S LTDA., cujo** objeto da contratação consiste na prestação de serviços de consultoria para apresentar estudo técnico operacional das Estações de Tratamento de Água (ETAs) da DESO, com o objetivo de garantir os padrões de potabilidade estabelecidos no Anexo XX da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, alterada pela Portaria GM/MS nº 888, de 4 de maio de 2021.

A área demandante informa que a necessidade do referido estudo se justifica pela "obrigação contratual da DESO de fornecer água tratada em conformidade com os parâmetros estabelecidos no Contrato de Interdependência firmado com a nova concessionária de distribuição de água, o qual exige o atendimento integral às normas do Ministério da Saúde."

Aduz, ainda, que a contratação da empresa HIDROSAN Engenharia se daria com fundamento na inviabilidade de competição, uma vez que a referida empresa preencheria os requisitos de notória especialização, conforme definido no § 1º do artigo 30 da Lei nº 13.303/2016.

Diante do exposto, a área demandante busca orientação jurídica sobre a regularidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, considerando o arcabouço legal, normativo, jurisprudencial e doutrinário aplicável à matéria.

É o relatório. Passo a opinar.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA AO CASO

4. Acentuamos que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, nos autos do processo administrativo em epígrafe, até a presente data. Deste modo, incumbe, a este setor, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

5. A contratação direta por inexigibilidade de licitação é medida excepcional, aplicável somente nas hipóteses estritamente previstas em lei, quando se constata a inviabilidade de competição. No âmbito das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais) rege a matéria, estabelecendo em seu artigo 30 os casos de inexigibilidade.

6. Conforme relatado, a área demandante pretende contratar a empresa HIDROSAN Engenharia para a realização de "estudo técnico operacional das Estações de tratamento de água", com vistas a garantir os padrões de potabilidade estabelecidos pelas normas do Ministério da Saúde. A fundamentação legal invocada é o art. 30, inciso II, alínea 'a', c/c o §1º do mesmo artigo.

Da Inviabilidade de Competição e do Enquadramento como Serviço Técnico Especializado

O caput do art. 30 da Lei nº 13.303/2016 dispõe:

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

O inciso II do referido artigo, em sua alínea 'a', especifica uma das hipóteses de inviabilidade de competição:

"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;"

7. O objeto pretendido pela área demandante – "consultoria para apresentar estudo técnico operacional das Estações de tratamento de água" – amolda-se à descrição de "estudos técnicos" constante na alínea 'a'. Trata-se de serviço que exige conhecimentos específicos e aprofundados em diversas áreas da engenharia e do saneamento.

8. Entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) e Doutrina Especializada

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência consolidada sobre a contratação por inexigibilidade de licitação, especialmente no que tange à notória especialização e à singularidade do objeto. Embora muitos acórdãos se refiram à Lei nº 8.666/1993, seus princípios e entendimentos são frequentemente aplicados, com as devidas adaptações, à Lei nº 13.303/2016.

O **Acórdão nº 773/2009-Plenário**, mencionado anteriormente, embora anterior à Lei das Estatais, estabelece premissas importantes que permanecem relevantes:

"É necessário à caracterização da inexigibilidade de licitação que o objeto tenha natureza singular, o profissional ou empresa contratada tenha notória especialização e, ainda, demonstrar a inviabilidade de competição."

Este acórdão reforça a necessidade concomitante de três requisitos:

- **Natureza singular do objeto:** O serviço não pode ser comum, rotineiro ou padronizável. Deve possuir características únicas que o diferenciem e justifiquem a não submissão ao processo licitatório comum.
- **Notória especialização do contratado:** A expertise do profissional ou empresa deve ser indiscutível e reconhecida no campo específico do objeto contratual.
- **Inviabilidade de competição:** Decorrente da singularidade do objeto e/ou da especificidade da especialização, tornando impossível ou inadequada a comparação objetiva entre diferentes propostas.

O TCU tem sido rigoroso na análise desses requisitos, exigindo que a Administração Pública demonstre, de forma robusta e documentada, o preenchimento de cada um deles. A simples alegação não é suficiente. No caso de serviços técnicos, como os estudos operacionais de ETAs, a singularidade pode residir na complexidade particular do sistema a ser analisado, na necessidade de soluções inovadoras ou altamente customizadas, ou na urgência qualificada que demande um profissional com histórico comprovado de resolução de problemas semelhantes.

É importante ressaltar que, mesmo sob a égide da Lei nº 13.303/2016, que não repete textualmente a exigência de "natureza singular" no inciso II do art. 30 como fazia a Lei nº 8.666/1993, ora revogada pela lei 14.133/2016, a jurisprudência do TCU tende a manter a necessidade de que o objeto possua alguma característica que o torne especial ou complexo a ponto de justificar a inviabilidade de competição. A ausência da palavra "singular" na Lei das Estatais é interpretada por alguns como uma flexibilização, **mas não como uma autorização para contratar serviços comuns por inexigibilidade apenas pela notória especialização do executor**, se outros igualmente qualificados pudessem realizar o mesmo serviço mediante competição.

A Doutrina especializada administrativista debate intensamente os contornos da inexigibilidade de licitação, especialmente após o advento da Lei nº 13.303/2016 e da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Conforme destacado por Joel de Menezes Niebuhr ("A polêmica da singularidade..."), há uma discussão significativa sobre a manutenção ou não da "singularidade do objeto" como requisito para a contratação de serviços técnicos especializados por notória especialização nas leis mais recentes.

- **Corrente que defende a desnecessidade da menção expressa à singularidade:**

Argumenta-se que o legislador, ao omitir o termo "singular" no art. 30, II, da Lei nº 13.303/2016, teria optado por focar na notória especialização do contratado e na natureza técnica do serviço. A inviabilidade de competição seria o critério central, e esta poderia advir da própria excelência e unicidade da expertise do contratado, mesmo que o serviço, abstratamente, pudesse ser realizado por outros.

- **Corrente que defende a manutenção da singularidade como requisito (implícito ou decorrente da inviabilidade de competição):**

Esta corrente, à qual se filia o articulista Joel de Menezes Niebuhr e que encontra respaldo na jurisprudência do TCU, sustenta que a inviabilidade de competição (prevista no *caput* do art. 30) é a premissa fundamental. Se um serviço é comum, padronizado e pode ser executado por múltiplos agentes com a qualificação necessária, a competição é, em regra, viável. A notória especialização só justificaria a inexigibilidade se o serviço demandado fosse de tal complexidade, especificidade ou natureza incomum que apenas um especialista de renome pudesse satisfazer adequadamente o interesse público. Nesse sentido, a singularidade do objeto, ou ao menos uma complexidade que o torne não-ordinário, seria um pressuposto para que se possa falar em inviabilidade de competição.(destacou-se).

Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas" (ao tratar da Lei nº 14.133/2021, mas com reflexões aplicáveis à Lei nº 13.303/2016 pela similaridade do dispositivo), também aborda a questão, ressaltando que a notória especialização deve ser conjugada com a natureza do serviço. Não se contrata um notório especialista para realizar tarefas triviais ou que qualquer profissional mediano poderia executar. A complexidade ou a especificidade da tarefa é que demandam o notório especialista.

9. Implicações para o caso relatado pela área demandante

No caso concreto, a contratação da HIDROSAN Engenharia, é crucial que a justificativa para a inexigibilidade não se limite a atestar a notória especialização da empresa. Deverá ser demonstrado que o "estudo técnico operacional das Estações de Tratamento de Água" possui características que o tornam suficientemente complexo, específico ou singular, a ponto de a expertise particular da HIDROSAN ser indispensável e de a comparação objetiva com outros potenciais prestadores ser inviável ou inadequada para atender às necessidades da estatal.

Essa demonstração deve considerar:

- **A especificidade das ETAs da DESO:** Problemas operacionais únicos, tecnologias específicas empregadas, ou desafios particulares na garantia dos padrões de potabilidade.
- **A profundidade e o escopo do estudo:** Se o estudo envolve apenas diagnósticos rotineiros ou se demanda análises altamente especializadas, desenvolvimento de metodologias inovadoras ou soluções customizadas que não são comumente oferecidas no mercado.
- **A relação com o Contrato de Interdependência e as Portarias do Ministério da Saúde:** A criticidade do cumprimento dessas obrigações e a necessidade de um estudo que não apenas identifique problemas, mas proponha soluções eficazes e seguras, pode demandar um nível de confiança e especialização que restrinja o universo de prestadores aptos.

A área demandante deve, portanto, construir uma argumentação sólida que conecte a notória especialização da HIDROSAN com a natureza particular e complexa do serviço demandado, evidenciando por que a competição, neste caso específico, não seria o meio mais adequado para alcançar os resultados pretendidos com a segurança e a qualidade necessária.

É recomendável que o processo administrativo de inexigibilidade seja instruído com pareceres técnicos detalhados que justifiquem a singularidade ou complexidade do objeto, além da robusta comprovação da notória especialização da contratada, alinhando-se assim aos entendimentos do TCU e às correntes doutrinárias mais cautelosas e protetivas do interesse público. A comprovação da notória especialização da HIDROSAN Engenharia e Consultoria deve ser robusta, conforme detalhado na análise inicial e reiterado pela jurisprudência e doutrina.

O §1º do art. 30 da Lei nº 13.303/2016 conceitua a notória especialização:

"§ 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."

10. Da Justificativa do Preço e da Necessidade do Estudo

Reitera-se a necessidade de justificar o preço contratado, conforme art. 30, §3º (aplicado por analogia), da Lei 13.303/2016, demonstrando sua compatibilidade com o mercado para serviços de semelhante natureza e complexidade, considerando a especialização da contratada. A necessidade do estudo, em face das Portarias GM/MS nº 5/2017 e nº 888/2021 e do Contrato de Interdependência, permanece como justificativa técnica relevante para a contratação.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com base na análise da legislação, das informações fornecidas, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e da doutrina especializada, opino pela **possibilidade jurídica** da contratação direta da empresa HIDROSAN Engenharia e Consultoria, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 30, inciso II, alínea 'a', c/c o §1º, da Lei nº 13.303/2016, para a prestação dos serviços em comento, desde que **rigorosamente observados e comprovados** no respectivo processo administrativo os seguintes requisitos:

1. **Caracterização do objeto como serviço técnico especializado.**
2. **Demonstração inequívoca da notória especialização** da HIDROSAN Engenharia e Consultoria, por meio de documentos idôneos.
3. **Demonstração da inviabilidade de competição**, fundamentada na **singularidade do objeto** (ou em sua natureza complexa e não ordinária que exija a expertise particular da contratada) e/ou na especificidade da especialização, tornando a comparação objetiva entre diferentes prestadores inviável ou inadequada para atender às necessidades da DESO. Esta demonstração deve estar alinhada com os entendimentos do TCU e da doutrina majoritária.
4. **Justificativa do preço contratado**, demonstrando sua compatibilidade com o mercado.
5. **Formalização adequada do processo**, com instrução completa, incluindo pareceres técnicos que justifiquem a singularidade/complexidade do objeto e a escolha do contratado.

Recomenda-se que a área demandante adote todas as cautelas necessárias para garantir a lisura e a transparência do processo, documentando cada etapa e decisão de forma clara e fundamentada, especialmente no que tange à demonstração da inviabilidade de competição e da singularidade/complexidade do objeto, a fim de evitar questionamentos futuros por parte dos órgãos de controle.

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

Aracaju, 13 de maio de 2025

EMERSON DANTAS MENEZES
ADVOGADO/DESO – OAB/SE 3.172

