



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº 769746/24

ASSUNTO Atos de Contratação do Tribunal

ENTIDADE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO ADOLFO SAKAGUTI ARQUITETURA E CONSULTORIA LTDA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PARECER Nº 391/24

Inexigibilidade. Assessoria Técnica na Área de Engenharia. Pela regularidade formal e pela necessidade de apreciação superior acerca da singularidade do objeto.

1. SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de expediente instaurado pela Diretoria Administrativa almejando a contratação direta – mediante inexigibilidade de licitação – de *“empresa especializada em serviços de assessoria técnica na área de engenharia visando a elaboração de projetos de engenharia e apoio à fiscalização para pacote de revitalizações e adequações prediais do Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR)”* (peça 02).

A unidade requisitante carrou ao feito: (a) documentos que atestam a notória especialização da empresa a ser contratada (peça 03); (b) normas atinentes ao uso e ocupação da área tombada do Centro Cívico de Curitiba (peça 04); (c) cotação de preços da possível contratada (peça 05); (d) acervo técnico e atestados de capacidade técnica da potencial contratada (peça 06); (e) Estudo Técnico Preliminar (peça 07); (f) Termo de Referência (peças 08/09); (g) certidões e documentos concernentes à habilitação da empresa “ADOLFO SAKAGUTI ARQUITETURA E CONSULTORIA LTDA” (peças 10, 13 e 14); (h) tabela de honorários do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Paraná (peça 11); (i) apresentação de metodologia de trabalho do indigitado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

escritório de arquitetura (peça 12); (j) justificativa à inexigibilidade de licitação (peça 16); e (k) minutas contratuais (peça 15).

A Diretoria-Geral autorizou o regular trâmite deste expediente seguindo o fluxo previsto no anexo V da IS nº 51/13 (peça 17) e, ato contínuo, a Supervisão de Licitações e Contratos teceu considerações (peça 17).

Ao cabo, a Diretoria de Finanças indicou os recursos orçamentários congruentes com o pedido¹ e acostou ao feito declaração de compatibilidade das despesas em questão com a legislação orçamentária² e com a LRF (peças 19 e 20).

Em brevíssima síntese, são os fatos.

2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

De plano insta registrar que em compasso com o que dispõe o artigo 53, *caput* e parágrafo primeiro, da Lei 14.133/2021³ – o presente parecer cingir-se-á à análise da legalidade do pleito em tela sob a égide jurídico-formal sem, contudo, adentrar em aspectos concernentes à conveniência e oportunidade dos atos praticados. Consigne-se, ademais, que falece a esta unidade competência legal e/ou regimental para tecer considerações acerca de temas de natureza eminentemente técnica e/ou típicas da unidade requisitante.

Feitas tais ponderações em caráter preambular, impõe-se de plano registrar que o presente expediente está fundamentado na hipótese de

¹ Notas de Reserva nº 2024NR000045 e 2024NR0046 (procedimento nº 792330/24).

² Lei nº 21.861 de 18 dezembro de 2023 (PPA 2024/2027), com a Lei nº 21.587 de 27 de Junho de 2023 (LDO 2024) e com a Lei nº 21.862, de 18 de dezembro de 2023 (LOA 2024)

³ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

inexigibilidade de licitação insculpida no artigo 74, III, “a”, “d” e “g”, da NLLC⁴, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)

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

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; (...)
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; (...)
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; (...)

Segundo a unidade requisitante, a inviabilidade da competição – e, por conseguinte, a inexigibilidade do processo licitatório – decorre da natureza singular dos serviços técnicos do projeto de restauração do edifício do TCE-PR e da notória especialização da pretensa contratada⁵.

A notória especialização da potencial contratada é inconteste, à luz do artigo 74, § 3º, da NLLC⁶, sendo comprovada e justificada por relevante acervo técnico vide peças 03, 06 e 16).

Como pontuado pela DA, à peça 16:

“Dentro das necessidades de singularidade do objeto e da notória especialização da contratada buscou-se uma empresa que pudesse atender esta necessidade. Após inúmeras consultas ao mercado, chegou-se à empresa Adolfo Sakaguti Arquitetos Associados. Esta apresentou uma série de documentos sobre serviços semelhantes executados por ela, principalmente referente a área de projetos, de fiscalização e restauro de itens históricos, conforme Anexo 1 deste Estudo Técnico Preliminar.

⁴ TR, peça 09: “*FUNDAMENTO LEGAL: Lei Federal nº 14.133/2021, artigo 74, inciso III, Alíneas a, d e g*”.

⁵ Peça 07, fl. 30: “*Contudo, ao analisarmos o escopo desta contratação observa-se a inviabilidade de competição pública no mercado, pois estamos lidando com um escopo de natureza singular e que necessitará de uma empresa especializada no escopo e com notória especialização.*”

⁶ § 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

Na área de projetos, registra-se pelo menos 138 projetos executados em diversas áreas, como saúde, área educacional, institucionais, hotelaria, industriais, residenciais e de restauro. Isto demonstra a ampla gama de serviços realizados pela empresa Sakaguti, demonstrando capacidade e especialização para atuar nos projetos necessários para o tribunal, que envolvem projetos de manutenção, restauro e atualização de prédios tombados e diversos elementos históricos. A Adolfo Sakaguti e Associados realizou projetos em diversos órgãos públicos, como a Telepar, Banco do Brasil, Correios, Copel, Sanepar, além de outros em empresas e organizações do setor privado como Renault do Brasil. [...]

Os fundamentos para a caracterização da notória especialização podem ser verificados pelos:

- Projetos realizados em diversos lugares ou edificações de natureza singular, como igrejas, prédios tombados, prédios históricos, em que existia a necessidade de um serviço profissionais bem especializados;
- A experiência na fiscalização de obras diferenciadas, que envolvem condições que exigem cuidados muitos especializados para a sua manutenção ou restauração;
- O conhecimento em projetos e fiscalização de restauro em móveis históricos e prédios tombados, que permitem uma condição necessária para o trato com as partes tombadas dos prédios e do mobiliário histórico e cultural.

A proposta da empresa para os projetos de reestruturação e consultoria de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado é liderada por Adolfo Sakaguti, um distinto arquiteto e urbanista formado pela Universidade Federal do Paraná. Com uma carreira iniciada em 1977, Sakaguti acumulou vasta experiência ao longo de 46 anos, atuando em diversos setores que abrangem desde obras iniciais até complexas edificações na área da saúde, além de empreendimentos de grande porte como shoppings e instituições educacionais. Sua liderança na empresa Adolfo Sakaguti Arquitetura e Consultoria Ltda., fundada em abril de 2000, tem sido marcada pela busca constante de altos índices de qualidade, o que reflete a personalidade única das obras e a satisfação dos clientes. Além de sua prática profissional, Adolfo Sakaguti tem um histórico de contribuições significativas para o campo da arquitetura, incluindo seu papel como professor no início da década de 1980 no Curso de Arquitetura e Urbanismo da PUC, e sua liderança na AsBEA/PR, onde atuou como presidente por duas gestões de 1999 a 2003 e atualmente atua como Conselheiro Titular do Conselho Fiscal. Essa trajetória de engajamento profissional, combinada com seu conhecimento aprofundado das regulamentações da construção civil e suas interações com autoridades técnicas, municipais e estaduais, reforça sua capacidade de entregar projetos que são tanto tecnicamente adequados quanto esteticamente valorosos, tornando-lhe e a empresa de notória especialização."

Ocorre que a caracterização das hipóteses de inexigibilidade de licitação, contudo, não decorre, *ipso facto*, da notória especialização da contratada, sendo imperioso que se comprove a efetiva inviabilidade de competição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

É cediço que a interpretação literal da Lei nº 14.133/2021 *a priori* não contempla o requisito da “singularidade”, ao contrário do que expressamente previa Lei nº 8.666/93⁷. Porém, sob uma hermenêutica sistêmica e ponderando-se a previsão expressa no *caput* do artigo 74, por evidente impõe-se a conclusão de que a inexigibilidade de licitação demanda a comprovação de inviabilidade de competição em vista da singularidade do objeto a ser contratado.

Neste sentido, por elucidativo, a abalizada doutrina dos Professores Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio:

“Ocorre que, precisamos deixar claro que não é qualquer serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual dentre aqueles listados nas alíneas do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 que pode ser contratado diretamente por inexigibilidade de licitação com empresas ou profissionais notoriamente especializados.

Dito de outro modo, ainda que a Lei nº 14.133/2021 não tenha estabelecido textualmente exigência nesse sentido, entendemos que a contratação direta por inexigibilidade de licitação com fundamento no inciso III do art. 74 em tela somente se justificará se o objeto, além de envolver a execução de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, apresentar natureza singular, ou seja, revelar-se excepcional, incomum ao cotidiano administrativo, diferenciando-se de outros similares a ponto de ser considerado peculiar, motivo pelo qual sua contratação requer a seleção de profissional ou empresa de notória especialização.

A razão para formarmos essa conclusão decorre do fato de que somente se admite a contratação direta por inexigibilidade de licitação quando inviável a competição e, no caso, o simples fato de o objeto pretendido envolver a execução de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual não torna inviável a competição. Tanto isso é verdadeiro que a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece no seu art. 36, § 1º, inciso I que para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado.

Ora, se o simples fato de o objeto consistir na execução de um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual dentre aqueles descritos nas alíneas do inciso III do art. 74 fosse suficiente para justificar a sua contratação direta por inexigibilidade de licitação, não faria sentido a Lei nº 14.133/2021 prever que a contratação desses serviços justifica a adoção preferencial do critério de julgamento de técnica e preço. Com base nisso, insistimos, a

⁷ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual somente se justifica quando preenchido o pressuposto para o cabimento da inexigibilidade de licitação, qual seja, a inviabilidade de competição.

No caso, o que torna inviável a competição é a inexistência de critérios objetivos para o desenvolvimento da licitação e essa condição somente se forma quando o serviço pretendido apresentar natureza singular. Nesse contexto, entendemos como serviço técnico singular aquele cuja execução requer o emprego de atributos subjetivos do seu executor como elementos essenciais para sua execução satisfatória, a exemplo da genialidade e da racionalidade humanas. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos que permitam a definição de parâmetros objetivos para sua mensuração.

Serviços com essas características não permitem a fixação de critérios técnicos de forma objetiva para análise e julgamento das propostas, de sorte a resolver a licitação com base no menor preço entre aquelas ofertas que atendam os critérios mínimos definidos. E, justamente por não admitirem a fixação de critérios técnicos de forma objetiva, também afastam a possibilidade de se promover a licitação adotando o critério de julgamento de técnica e preço.”⁸

No caso *sub examine*, o Estudo Técnico Preliminar (peça 07, fl.

12) enuncia:

“Então, para o atendimento a norma estadual de conservação do Patrimônio Público torna-se necessária a execução ou contratação dos serviços de manutenção, restauro e modernização dos prédios do TCE-PR sejam desenvolvidos por uma empresa especializada nas diversas áreas envolvidas, principalmente com amplos conhecimentos de manutenção de prédios históricos, restauro de móveis históricos e entendimento das características da arquitetura histórica do tribunal.

Por fim, uma questão primordial para esse estudo é o fato de os prédios serem tombados pelo patrimônio estadual. Desta forma, qualquer que seja a solução, é imprescindível que a característica estética dos prédios seja preservada, assegurando a manutenção do caráter histórico e arquitetônico, principalmente na sua parte externa.

Tendo em vista o plano de obras e reformas do Tribunal de Contas do Estado e a necessidade emergente de garantir a excelência e conformidade dos procedimentos envolvidos, torna-se necessária a contratação de serviços técnicos especializados.

Esses serviços devem abranger a realização de estudos técnicos detalhados, planejamento adequado, elaboração de projetos básicos e executivos, além de incluir atividades de fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras ou serviços. Além disso, é crucial que tais

⁸ <https://zenite.blog.br/so-e-inexigivel-a-licitacao-para-o-que-e-singular/#:~:text=Dito%20de%20outro%20modo%2C%20ainda,no%20inciso%20III%20do%20art.>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

serviços incluem a preservação do patrimônio histórico e cultural, cumprindo rigorosamente as normas de tombamento aplicáveis.

Essa medida garantirá que todas as etapas do projeto sejam executadas em conformidade com os mais altos padrões de qualidade e eficiência, respeitando a importância cultural e histórica do patrimônio, alinhando-se às diretrizes estratégicas específicas e atendendo integralmente às demandas específicas.”

À luz do caráter técnico das retromencionadas justificativas arroladas pela Diretoria Administrativa, descabe à esta Diretoria Jurídica apreciá-las meritoriamente, sendo competência da autoridade superior oportunamente apreciar, *in casu*, a aventada impossibilidade competitiva decorrente da singularidade – ou não – do objeto em questão, em especial com relação a obras internas nesta Casa. Cumpre-nos, no entanto, ponderar que, por exemplificativo, o IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mantém em seu *site* listagem⁹ por meio das quais resta comprovada a realização de certames licitatórios com vistas à contratação de projetos arquitetônicos e de projeto executivos atinentes a bens tombados de elevado valor histórico.

Ao cabo, cumpre-nos atestar:

(a) que a instrução do presente expediente, sob o prisma formal, atende ao que dispõe o artigo 72 da NLLC¹⁰;

(b) que restou comprovado o cumprimento ao artigo 74, § 4º, da NLLC¹¹, sendo vedada a subcontratação do objeto¹²; e

⁹ <http://portal.iphan.gov.br/licitacoesConveniosContratos>

¹⁰ Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI - razão da escolha do contratado; VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente. Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

(c) que as minutas contratuais carreadas aos autos (peça 15) são congruentes, no que exigível à espécie, com os requisitos prescritos no artigo 92 da Lei nº 14.133/21¹³.

3. CONCLUSÃO

Do exposto, esta Diretoria Jurídica opina que, sob o ponto de vista formal, inexistente óbice jurídico à contratação ora pretendida, cumprindo à autoridade superior o necessário exame meritório acerca das justificativas técnicas apontadas pela unidade requisitante para fins de subsunção do presente expediente ao que dispõe o artigo 74, III, “a”, “d” e “g” da Lei nº 14.133/21, notadamente no que diz respeito à singularidade dos objetos *sub examine*.

Encaminhe-se os autos à Controladoria Interna¹⁴.

Diretoria Jurídica, 10 de dezembro de 2024.

Documento assinado digitalmente
GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN
Auditor de Controle Externo

¹¹ § 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

¹² Cláusula quarta das minutas contratuais (peça 15).

¹³ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX - a matriz de risco, quando for o caso; X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; (...)

¹⁴ Conforme IS nº 51/2013 (anexo V).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
DIRETORIA JURÍDICA

Ciente.

Documento assinado digitalmente

CARINE REBELO DE ALMEIDA CESAR

Diretora Jurídica