PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº: 20040002/22

Modalidade: Inexigibilidade de Licitação nº: ° 6/2022-270402

Objeto: Contratação de Pessoa Jurídica para prestar serviços de Assessoria referente a elaboração e execução do plano municipal de educação (PNE), cujo assessoria será realizada aos levantamentos estatísticos referentes aos alunos, professores, escolas, estudo de demandas em atendimento visando aprimorar a qualidade e à expansão do ensino no município de Cachoeira do Piriá.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II DA LEI 8.666/93. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA, PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PNE).

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido encaminhado a esta Assessoria Jurídica para fins de manifestação jurídica quanto à viabilidade da contratação da empresa **QUADRA CONSULTORIA E SERVIÇO LTDA** para realizar serviços de Assessoria referente a elaboração e execução do plano municipal de educação (PNE), cujo assessoria será realizada aos levantamentos estatísticos referentes aos alunos, professores, escolas, estudo de demandas em atendimento visando aprimorar a qualidade e à expansão do ensino no município de Cachoeira do Piriá., através de contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25, inciso II da Lei Federal n 8.666/93.

O pedido foi encaminhado através da Presidente da CPL da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Piriá – PA para análise e parecer. Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

a) **SOLICITAÇÃO DE DESPESA Nº 20220420002, do FUNDEB, acompanhado do termo de referência em que solicita contratação de Serviços de Assessoria Técnica;**
b) **Proposta financeira da referida Empresa;**
c) **Despacho do setor de contabilidade informando a existência de dotação orçamentária para contratação;**
d) **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira da Ordenadora;**
e) **Autorização de abertura do processo administrativo de inexigibilidade de licitação;**
f) **Termo e abertura do processo administrativo;**
g) **Autuação do Processo Licitatório pela CPL;**
h) **Documento convocando a empresa para apresentação de documentação;**
i) **Documentos da Empresa;**
j) **Justificativa da contratação;**
k) **Minuta do contrato.**

Posteriormente, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica Municipal por forma do art. 38, inciso VI, e Parágrafo Único, da lei 8666/93.

É o breve relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, bem como se é caso de inexigibilidade de licitação, mas esta assessoria jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

Pretende-se, no caso em apreço, Contratação de pessoa Jurídica, visando a realização de serviços de referente à elaboração e execução do plano municipal de educação (PNE), para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação em Cachoeira do Piriá.

Assim, mediante a impossibilidade de submeter à competição que afasta o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI da Carta Política de 1988. A administração municipal justifica a presente contratação frente à necessidade de profissionais com notória especialização, bem como a singularidade dos serviços a serem prestados, por dependerem de conhecimentos específicos.

Essa impossibilidade sempre decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas.

A espécie normativa que, atualmente, disciplina a Licitação é a Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Esta veio regulamentar o artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988, haja vista a referida norma não ser de eficácia plena, mas sim de eficácia limitada que, em outros dizeres, significa a necessidade de lei posterior vir regulamentar seu conteúdo para que gere efeitos no mundo jurídico.

No que paira a discussão, cumpre salientar o que trata o artigo 37, XXI da CF/88, in verbis:

> *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
>
> *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.''

Percebe-se, portanto, que o dever de licitar possui viés constitucional. Esta obrigação significa não apenas aceitar o caráter compulsório da licitação em geral, mas também respeitar a modalidade já definida para a espécie de contratação a ser buscada.

Acontece que a própria Constituição da República, como sobredito, delega às legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre eles as hipóteses em que as contratações da Administração Pública não serão precedidas de processos licitatórios, o que não dispensa um processo administrativo, ressalta-se.

Essas exceções normativas denominam-se dispensa e inexigibilidade de licitação, limitadas aos casos definidos nos arts. 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93, respectivamente.

Dentro do cenário fático é relevante enfatizar que a inexigibilidade de licitação é utilizada em casos que houver inviabilidade de competição, tratando-se de ato vinculado em que a administração não tem outra escolha, senão contratar, ocasião que a lei de licitações estabeleceu hipóteses legais em rol exemplificativo, como podemos observar na letra da lei, ao estabelecer o termo: "em especial", com posterior apresentação de três hipóteses.

Passando ao estudo da fundamentação legal da inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25 da lei de licitações, nos deparamos com a seguinte determinação:

"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;"

Em relação aos serviços técnicos a que se refere o artigo supra arrolados no art. 13, não resta nenhuma dúvida de que os serviços a serem contratados incluem-se entre eles, por estarem contemplados nas hipóteses legais, tais como, assessoria e consultoria técnica e gerenciamento de serviços.

A **natureza singular** afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

> *"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.*
>
> *Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma".*

Assim, a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns. Escreveu Hely Lopes Meireles:

> *"Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de **confiabilidade** por determinado profissional ou empresa cuja **especialização** seja reconhecida."*

Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Desse modo, vislumbra-se que o rigor da lei tem sido abrandado no caso concreto, com vista sempre a buscar o pronto atendimento do interesse público, evitando excessos e rigorismos que possam ser mais prejudiciais do que produtivos.

A lei faz remissão ao artigo 13 onde estão mencionados esses serviços, como assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias etc. Leia-se o que diz o citado artigo 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;*
> *V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;*
> *VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*
> *VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico; (grifo nosso)"*

Ademais, a lei apresenta como requisitos para contratação, como ensina o doutrinador JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, em seu Manual de Direito Administrativo, 23ª edição, páginas 293-294, o seguinte sobre tais requisitos:

a) Serviços Técnicos Especializados. "O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica".

b) Notória Especialização. "aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve ter vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero."

c) Natureza Singular. "Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor." Neste ponto, o autor cita EROS ROBERTO GRAU que afirma: "singularidade são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização."

Em consonância ao todo mencionada Hely Lopes Meirelles é bastante preciso, vejamos:

[...] a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato.

Acertados são os entendimentos dos doutrinadores, eis que o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO sumulou a matéria com o seguinte enunciado:

SÚMULA Nº 039/TCU A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização

somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de Contratação de Assessoria Técnica em Gestão de Educação, visando a realização de serviços de referente à elaboração e execução do plano municipal de educação (PNE), para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação em Cachoeira do Piriá.

Resta evidente que a empresa **QUADRA CONSULTORIA E SERVIÇO LTDA,** apresentou as características de qualificação exigidas, tais como **singularidade**, tanto do objeto quanto do sujeito, pela **relação de confiança**, além da **notória especialização** e **adequação dos serviços** ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, ensejando a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório

Todavia, a escolha deverá recair sobre profissional ou empresa com habilitação específica, dotada de estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica ou outros do gênero que ateste notória especialização, bem como o serviço seja de natureza singular, ou seja, próprias do executor e com grau de confiabilidade do profissional ou empresa.

Diante do todo já analisado, esta assessoria jurídica entende ser caso de se proceder à inexigibilidade de licitação, com obediência ao apregoado no art. 26, da lei 8666/93, vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo

único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, 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 executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

É salutar delinear que a CPL deverá observar as formalidades do parágrafo único do dispositivo de lei citado, devendo, ainda, ocorrer as comunicações necessárias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo legal, como condição para a eficácia dos atos.

Ressalte-se, por fim, quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

III- CONCLUSÃO

Ante o exposto, o fundamento usado para contratar tem previsão legal no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações, atendidos os critérios definidos na Súmula 39 do TCU, em conformidade com a doutrina citada, que apresenta detalhamento dos requisitos necessários à contratação, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela legalidade da contratação direta, para prestação de serviços de Assessoria Técnica em Gestão de Educação, visando a realização de serviços de referente à elaboração e execução do plano municipal de educação (PNE), para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação em Cachoeira do Piriá, mediante procedimento de

inexigibilidade de licitação, com observância do rito previsto no art. 26 do mesmo dispositivo legal, inclusive realizando as publicações de praxe na imprensa oficial para eficácia do ato.

Analisada a minuta do contrato apresentada constata-se que está em conformidade com a lei de licitações, nos termos deste parecer.

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer foi feita sob o prisma estritamente jurídico-formal observadas na instrução processual e no contrato, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico pertinentes, preços ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

É o Parecer, à consideração superior.

Cachoeira do Piriá – PA, 28 de abril de 2022.

FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES:96232510259

Assinado de forma digital por FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES:96232510259

Felipe de Lima Rodrigues Gomes

ASSESSORIA JURÍDICA

OAB/PA 21.472