



## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO** Nº 00303022/22

**PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE** Nº 6/2022-180301

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA ESPECIALIZADA NA EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS FEDERAIS MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO-MEC, POR MEIO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO-FNDE E SUAS RESPECTIVAS PRESTAÇÕES DE CONTAS, PARA ATENDER À NECESSIDADE DE MELHORIAS NESSA ÁREA E A DEMANDA DOS DIVERSOS DEPARTAMENTOS E UNIDADES ESCOLARES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE DOM ELISEU/PA. INFORMAMOS QUE ESTA CONTRATAÇÃO SERÁ EFETUADA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CONFORME DISPÕE NO ART. 25, INCISO II, C/C O ART. 13, INCISO III E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 26 DA LEI Nº 8.666/93, E SUAS POSTERIORES ALTERAÇÕES.

**ÓRGÃOS INTERESSADOS:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

**CONTRATADA:** BRA CONSULTORIA GESTAO E PRESTACAO DE SERVICOS LTDA – ME (CNPJ N. 28.803.108/0001-31)

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II DA LEI 8.666/93. SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA ESPECIALIZADA NA EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS FEDERAIS MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO-MEC.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido encaminhado a esta Assessoria Jurídica para fins de manifestação jurídica quanto à viabilidade da contratação direta da pessoa jurídica acima elencada, para Serviços de Assessoria e consultoria especializada na execução e acompanhamento dos programas educacionais federais, Ministério da Educação-MEC, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE e suas respectivas prestações de contas, para atender à necessidade de melhorias nessa área e a demanda dos diversos Departamentos e Unidades Escolares da Secretaria Municipal de Educação do Município de Dom Eliseu/PA e com especificações pormenorizadas contidas no termo de referência presente nos autos, tudo com supedâneo no art. 25, inciso II c/c art. 13, inciso III da Lei nº 8.666/93.

O pedido foi encaminhado através da Comissão Permanente de Licitação, para análise da minuta contratual a ser utilizada no negócio jurídico. Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos importantes:



- a) Ofício de nº 110/2022, da Secretaria Municipal de Educação;
- b) **Termo de referência;**
- c) Proposta da Contratada;
- d) Termo de Abertura, Autuação e Remessa;
- e) **Despacho do solicitando a existência de dotação orçamentária e pesquisa de preços**
- f) **Pesquisa de preços;**
- g) **Comunicação interna, com indicativo das dotações orçamentárias, oriunda do Departamento de Contabilidade;**
- h) **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;**
- i) Termo de Autorização;
- j) **Despacho à assessoria jurídica, para análise da possibilidade da contratação e da minuta do contrato administrativo;**
- k) **Minuta do contrato.**

É o breve relatório. Passo a opinar.

## 2. 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.

Assim, mediante a impossibilidade de submeter à competição que exige 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, senão vejamos:

*“Diante da necessidade de atender a Administração Pública municipal de ensino, busca-se a contratação de empresa para prestar serviços de Assessoria Técnica sobre a gestão e acompanhamento dos programas Federais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, geridos por essa Entidade, a qual necessita de melhorias no acompanhamento e aplicação dos recursos federais repassados pela Autarquia e assim dispor de condições qualitativas para atender as áreas e os diversos Departamentos e Unidades Escolares da Secretaria Municipal de*



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOM ELISEU  
CNPJ: 22.953.681/0001-45  
ASSESSORIA JURÍDICA



*Educação com os recursos financeiros de forma sustentável, mais eficiente, podendo, inclusive, melhorar a organização das compras através da implantação de um planejamento adequado dos eventos anuais realizados pela Entidade.*

*Ao investir em assessoria a Secretaria de Educação busca aperfeiçoamento e contribuição junto com os servidores, garantindo assim eficiência e adequado atendimento às necessidades e assim está sempre atualizada sobre às legislações/normas vigentes que regulamentam os recursos repassados automáticos e voluntários aos municípios para atende a maioria das ações e programas da Educação Básica do País.*

*Considerando as mudanças que ocorreram nos últimos anos nos métodos de execução dos programas e das prestações de contas de recursos financeiros recebidos para execução de programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, assim como a constante atualização das normas que regem os programas, percebe-se a necessidade de apoio técnico e suporte de assessoria específica, para buscar novos conhecimentos e assim, desenvolver um trabalho eficaz e eficiente no município.”*

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 – inviabilizando a competição.

A espécie normativa que, atualmente, disciplina a Licitação é a Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Ela 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. Trocando em miúdos, significa evidenciar 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 berço 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 25, não resta nenhuma dúvida de que os serviços a serem contratados incluem-se entre eles, por estarem contemplados no inciso III, do artigo 13<sup>1</sup>.

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.

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

a) Serviços Técnicos Especializados. "O Serviço é técnico quando sua

---

<sup>1</sup> Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: (...) III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOM ELISEU  
CNPJ: 22.953.681/0001-45  
ASSESSORIA JURÍDICA



execução depende de habilitação específica”.

b) Notória Especialização. “aqueles que desfrutam 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, Hely Lopes Meirelles contribui:

[...] 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.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOM ELISEU  
CNPJ: 22.953.681/0001-45  
ASSESSORIA JURÍDICA



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.

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de contratação de empresa para prestar serviços de Assessoria Técnica sobre a gestão e acompanhamento dos programas Federais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, geridos por essa Entidade, a qual necessita de melhorias no acompanhamento e aplicação dos recursos federais repassados pela Autarquia e assim dispor de condições qualitativas para atender as áreas e os diversos Departamentos e Unidades Escolares da Secretaria Municipal de Educação.

Cabe sublinhar que as autoridades competentes deverão se a documentação da empresa atende ao elencado pelas normas legais apresentadas acima, como as características de qualificação exigidas, tais como singularidade, tanto do objeto quanto do sujeito, pela relação de confiança que o serviço prestado exige, além da notória especialização, experiência em contratação com a Administração Pública e singular atuação em contratos semelhantes, e adequação dos serviços propostos ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, ensejando a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório.

Diante do todo já analisado, esta assessoria jurídica entende, de forma opinativa, ser caso de se proceder à inexigibilidade de licitação, sem olvidar de cumprir o apregoado pelo art. 26, da lei 8666/93:

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.

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 estão em seu bojo todas as cláusulas necessárias aos contratos administrativos, além daquelas aplicáveis à contratação pretendida, todas espalhadas ao longo de 11 cláusulas (com subitens).

O inciso I é atendido pela cláusula primeira; O inciso II é atendido pela cláusula terceira; o inciso III é atendido pela cláusula oitava; o inciso IV é atendido pela cláusula quinta; O inciso V é atendido pela cláusula nona; O incisos VI e VII são atendidos pela cláusula sétima; Os inciso VIII e IX são atendidos pelas cláusulas sexta e sétima; O inciso X não se aplica; O inciso XI é atendido pelas cláusulas primeira e segunda; O inciso XII é atendido pelas cláusulas segunda e décima; O inciso XIII é atendido pela cláusula quarta.

Analisada a minuta submetida a análise, entendo que está apta a produzir seus efeitos legais, apenas com a recomendação de anotação, na cláusula primeira (do objeto) do número do processo administrativo aqui debatido.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fulcro legal no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações, atendidos os critérios definidos na Súmula 39 do TCU, e 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 e Consultoria especializada ora examinados, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, com observância do rito previsto no art. 26, da Lei n.º 8.666/93, 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, conta com 11 cláusulas (todas com subitens) que exaurem o exigido pelo art.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOM ELISEU  
CNPJ: 22.953.681/0001-45  
ASSESSORIA JURÍDICA

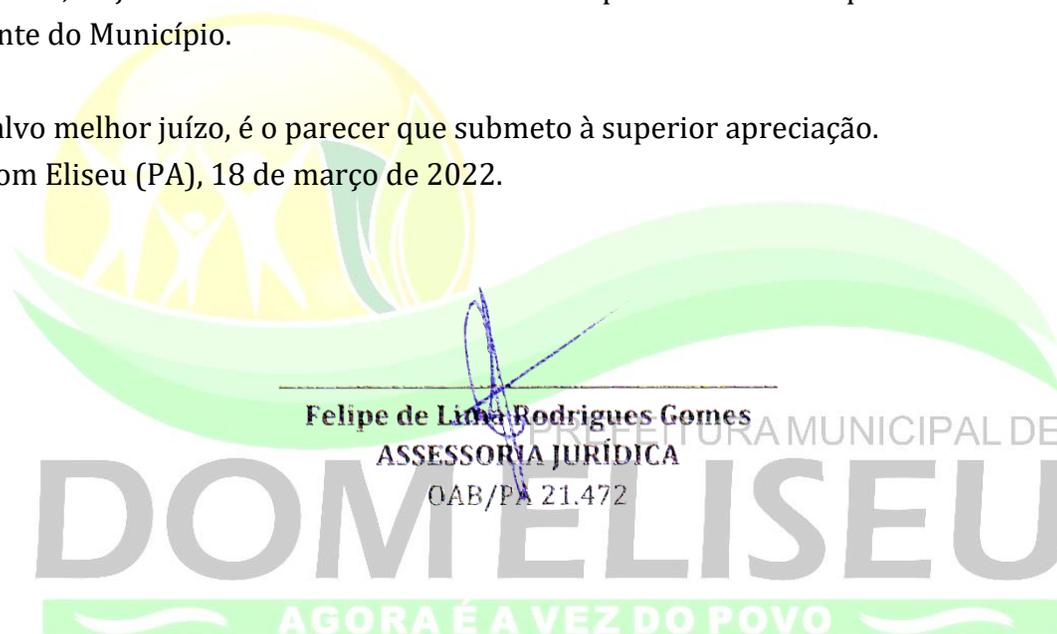


55 do diploma legal mencionado alhures, além de contar com previsões aplicáveis à espécie do acordo de assessoria contábil pretendido.

Em tempo, recomenda-se a adequada numeração do processo examinado.

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.

Salvo melhor juízo, é o parecer que submeto à superior apreciação.  
Dom Eliseu (PA), 18 de março de 2022.



**Felipe de Lima Rodrigues Gomes**  
ASSESSORIA JURÍDICA  
OAB/PA 21.472