

PARECER JURÍDICO

Ao
Exmo. Sr.
Prefeito Municipal

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS ESPECIALIZADOS QUE OBJETIVEM A ELEVAÇÃO DOS ÍNDICES EDUCACIONAIS MUNICIPAIS, AFERIDOS ATRAVÉS DE AVALIAÇÕES EXTERNAS, DE FORMA A ATENDER ÀS CONDICIONALIDADES PARA A CONCESSÃO DA COMPLEMENTAÇÃO – VAAR (novo FUNDEB – Lei Federal nº 14.113/2020, art. 14) e do ICMS Educação (Lei Estadual nº 7.429/2020). Fundamento Legal: art. 25, II da Lei 8.666 de 1993.

I – RELATÓRIO

Vieram os presentes autos a esta Assessoria Jurídica do Município para análise e emissão de parecer jurídico e orientações técnicas à luz da Lei nº 8.666/93.

Trata-se de procedimento de contratação direta, sem licitação, através de procedimento de inexigibilidade para a contratação de empresa para a realização de Serviços Educacionais Especializados que objetivem a elevação dos Índices Educacionais Municipais, aferidos através de avaliações externas, de forma a atender às condicionalidades para a concessão da complementação – VAAR (novo FUNDEB – Lei Federal nº 14.113/2020, art. 14) e do ICMS Educação (Lei Estadual nº 7.429/2020).

II - FUNDAMENTAÇÃO

Como regra a Secretaria Municipal de Educação para contratar serviços ou adquirir produtos ou serviços se encontra obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88), contudo, a mesma Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, vejamos:

Art. 37. A Saúde e Saneamento pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da 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” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a lei que regulamenta o dispositivo constitucional acima, Lei nº 8.666/93, no seu art. 2º, também ratifica o comando constitucional.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Saúde e Saneamento Pública, quando contratadas com terceiros, **serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei**” (BRASIL, 1993).

Dessa forma, em princípio de análise, as compras, alienações, concessões, permissões, locações e contratações de serviços deverão ser licitadas, como decorrência da aplicação dos preceitos acima transcritos.

No entanto, há situações em que o gestor público poderá dispensar ou considerar inexigíveis os procedimentos licitatórios, realizando as chamadas contratações diretas sem licitação, uma das formas para isso é o procedimento de inexigibilidade.

No caso em apreço, o gestor público necessita da contratação de empresa para a realização de Serviços Educacionais Especializados que objetivem a elevação dos Índices Educacionais Municipais, aferidos através de avaliações externas, de forma a atender às condicionalidades para a concessão da complementação – VAAR (novo FUNDEB – Lei Federal nº 14.113/2020, art. 14) e do ICMS Educação (Lei Estadual nº 7.429/2020).

O serviço é de natureza singular, estritamente técnica, no qual a secretaria busca contratar por inexigibilidade de licitação, visto ser necessário que este tipo de serviço seja prestado por profissionais de notória especialidade.

Com efeito a empresa **EDUCAR SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA EPP, CNPJ Nº 37.384.706/0001-04**, apresenta ótima qualificação para prestações dos serviços.

Sendo assim, claramente se está diante de um caso onde é possível a contratação de serviços através de procedimento de contratação por inexigibilidade de licitação, onde a pretensa contratação tem amparo no permissivo do artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, o qual tem a seguinte redação:

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;

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 (BRASIL, 1993).

Nesse diapasão, a inexigibilidade de licitar, portanto, ocorrerá quando for inviável a competição entre os potenciais interessados dada a singularidade do serviço técnico a ser contratado com profissional de notória especialização.

Destarte, constatado que a empresa **EDUCAR SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA EPP** é

singular em seus serviços técnicos profissionais especializados em Serviços Educacionais Especializados que objetivem a elevação dos Índices Educacionais Municipais, aferidos através de avaliações externas, de forma a atender às condicionalidades para a concessão da complementação – VAAR (novo FUNDEB – Lei Federal nº 14.113/2020, art. 14) e do ICMS Educação (Lei Estadual nº 7.429/2020), isso exclui, desde então, a possibilidade de a Secretaria Municipal de Educação estabelecerem concorrência, ficando inviabilizada a competição.

Nessa perspectiva, é que, o ilustríssimo doutrinador CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 12ªed., p.468), discorrendo sobre a singularidade do serviço a ser contratado, assevera:

Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido com o singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Saúde e Saneamento reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

(...)

É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para cada caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso.

Ainda sobre o tema, traz-se à colação o magistério de EROS ROBERTO GRAU:

Isso enfatizado, retomo o fio de minha exposição para salientar, ainda, que, ser singular o serviço, isso não significa seja ele em gênero o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam fazê-lo do mesmo modo, como mesmo estilo e como mesmo grau de confiabilidade de determinado profissional ou de determinada empresa.

Logo, é certo que os serviços de que cuidamos jamais assumem a qualificação de únicos.

Único e exclusivamente, e isso é inferido em um momento posterior ao da caracterização de sua singularidade, o profissional ou empresa, dotado de notória especialização, que deverá prestá-lo.

Porque são singulares, a competição (competição aferível mediante licitação, segundo as regras do julgamento objetivo) é inviável, nada obstante mais de um profissional ou empresa possam prestá-los. Mas, como devem ser contratados como profissional ou empresa dotados de notória especialização e incumbe à Saúde e Saneamento inferir qual desses profissionais ou empresas prestará, em relação a cada um deles, o trabalho que, essencial e indiscutivelmente, é (será) o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, neste segundo momento, quando a Saúde e Saneamento inferir o quanto lhe incumbe, caracterizar-se-á não a unicidade do serviço, porém a unicidade do trabalho de determinado profissional ou empresa, justamente o que deve ser contratado para a prestação do serviço.”(In Licitação e Contrato

Administrativo, ed. Malheiros, 1995, pp.72/73).

Logo, considerando que o serviço a ser contratado é singular, nos termos acima, poderá escolher, de forma discricionária e devidamente justificada, o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita.

Nesse contexto, apesar da doutrina acima mencionada expor a inexigibilidade de forma simples, limitando-se apenas a inviabilidade de competição, o debate acerca desta forma de contratação direta é bastante profundo, complexo e tortuoso, como afirma Marçal Justen Filho:

Segundo a fórmula legal, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição. Essa fórmula não foi explicada nem esclarecida pela Lei, que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição. O tema tem sido objeto de contínuas incursões doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, sem que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias¹.

Mas, de acordo com o caput do artigo denota-se que a contratação de empresa para a realização de Serviços Educacionais Especializados que objetivem a elevação dos Índices Educacionais Municipais, aferidos através de avaliações externas, de forma a atender às condicionalidades para a concessão da complementação – VAAR (novo FUNDEB – Lei Federal nº 14.113/2020, art. 14) e do ICMS Educação (Lei Estadual nº 7.429/2020), requeridos se dará por inexigibilidade de licitação por serviço técnico especializado.

À vista disso, o caráter técnico do serviço é outro requisito para a inexigibilidade de licitação. O doutrinador Hely Lopes Meireles define bem o que seja serviço técnico:

Serviços técnicos profissionais são os que exigem habilitação legal para a sua execução. Essa habilitação varia desde o simples registro do profissional ou firma na repartição competente até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido. O que caracteriza o serviço técnico é a privatividade sua execução por profissional habilitado, seja ele um mero artífice, um técnico de grau médio ou um diplomado em escola superior² (grifo nosso).

No presente caso o objeto contratado são os serviços Educacionais Especializados que objetivem a elevação dos Índices Educacionais Municipais, aferidos através de avaliações externas, de forma a atender às condicionalidades para a concessão da complementação – VAAR (novo FUNDEB – Lei Federal nº 14.113/2020, art. 14) e do ICMS Educação (Lei Estadual nº 7.429/2020), por meio de uma empresa legalmente constituída, conforme os dados aqui expostos.

No que tange ao “contratado” a empresa deve possuir especialização na realização do objeto pretendido; ter notória especialização a qual deve estar intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Secretaria Municipal de Educação.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2005, p. 271.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 257.

Como já dito anteriormente, a aludida empresa que se pretende contratar e os membros de sua equipe são regularmente registrados e habilitados, possuindo a **habilitação pertinente** para poder executar os serviços objeto deste procedimento.

Além da devida habilitação, outro requisito importante para a contratação por inexigibilidade por serviço técnico especializado é que o **contratado possua especialização na realização do objeto pretendido**.

A especialização, segundo a doutrina administrativista, expõe que:

(...) são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento³.

Com a **notória especialização**, fica facilmente constatada a capacidade técnica e específica da empresa. A qual **notória especialização do contratado deve estar intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Secretária**.

Assim, não restam dúvidas de que a contratação da presente empresa especializada em serviços profissionais de assessoria e consultoria técnica administrativa nas áreas de licitações e contratos, para a execução de tais serviços, poderá inexigir o procedimento licitatório, conforme os ensinamentos doutrinários abaixo:

“Licitação não foi concebida para isso, mas para comparar propostas diferentes para trabalhos iguais. Se o trabalho desejado é intelectual e por isso singular por cada prestador que detenha a intelectualidade necessária, então a licitação, fácil é concluir, deve passar longe”⁴.

Para além disso, a legalidade não é sustentada apenas no âmbito doutrinário. No campo jurisprudencial várias são as decisões que consideraram legal a contratação direta sem licitação de serviços de consultoria e assessoria, vejamos:

ACÓRDÃO 2142/2007 PLENÁRIO (SUMÁRIO)

Para que a contratação por inexigibilidade de licitação com base no art.25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, seja considerada legal, é necessária, sem prejuízo de outros requisitos, a demonstração da singularidade do objeto contratado.

ACORDÃO 822/2007- PLENÁRIO

É inegável, porém, que o art.25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, não se aplica a qualquer serviço especializado relacionado no art. 13 do mesmo diploma legal, pois nessa hipótese exige-se a natureza singular e a utilização de empresas ou profissionais de notória especialização, o que não era o caso da

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 285.

⁴ Idem.

beneficiária. A singularidade de que decorre a inviabilidade da competição é do objeto da contratação e não da pessoa física ou jurídica contratada. Como leciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in *Contratação Direta sem Licitação* (Ed. Brasília Jurídica, 1995, 1ª Ed.):

“... é imperioso que o serviço a ser contratado apresente uma singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados. A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Saúde e Saneamento que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular posto que esse atributo é próprio da natureza humana.

A situação apresentada não caracteriza, pois, a inviabilidade de competição, nem evidencia a natureza singular dos serviços prestados, nem a notória especialização da contratada. Tampouco justifica-se a ausência de análise de preço pela Unidade, tendo em vista que era perfeitamente possível comparar com a remuneração dos serviços profissionais da área de informática com os preços de mercado, em face do objeto contratado.

Portanto, autorizar a aquisição direta do objeto com inexigibilidade de licitação, é perfeitamente cabível e legal, tendo em vista os art. 25, II, e art. 13, III, ambos da Lei 8.666/93, conforme bem ficou demonstrando e fundamentado pelos ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais consignados neste parecer.

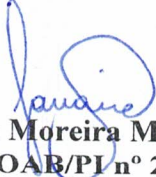
IV – CONCLUSÃO

Dessa forma, com base no que acima foi exposto, esta Assessoria Jurídica pugna pela aprovação do presente procedimento que se faz inteiramente legal e adequado à Contratação de empresa para a realização de Serviços Educacionais Especializados que objetivem a elevação dos Índices Educacionais Municipais, aferidos através de avaliações externas, de forma a atender às condicionalidades para a concessão da complementação – VAAR (novo FUNDEB – Lei Federal nº 14.113/2020, art. 14) e do ICMS Educação (Lei Estadual nº 7.429/2020), que deverá ser celebrado com base no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.

Encaminha-se os presentes autos ao Prefeito Municipal para ratificação, nos termos do art. 26 da Lei 8.666/93.

Eis o parecer, Salvo Melhor Entendimento.

Batalha-PI, 27 de fevereiro de 2023.



Janaina Moreira Maciel Arruda
OAB/PI nº 21012
Assessora Jurídica de Batalha-PI