

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA. ACOMPANHAMENTO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS. NATUREZA SINGULAR DOS SERVIÇOS. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. ANÁLISE DOS REQUISITOS DA LEI Nº 14.133/2021. POSSIBILIDADE JURÍDICA, CONDICIONADA À RIGOROSA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS E FORMAIS.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura do Município de São Martinho, visando à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria técnica.

Conforme a documentação acostada, a demanda administrativa justifica-se pela necessidade de apoio técnico especializado para o acompanhamento das prestações de contas de recursos federais e estaduais (FNDE, Fundeb, programas suplementares e correlatos), análise de conformidade documental, orientação estratégica à gestão educacional, apoio à execução orçamentária e financeira, e demais atividades correlatas, essenciais para a regularidade e eficiência da gestão dos recursos públicos destinados à educação e cultura.

A Secretaria argumenta que a natureza dos serviços requer expertise específica e aprofundado conhecimento da legislação aplicável aos fundos e programas educacionais, caracterizando a singularidade do objeto e a necessidade de contratação de profissional ou empresa de notória especialização.

Este parecer tem por objetivo analisar a conformidade jurídica da pretensão de contratação direta, à luz da Lei nº 14.133/2021 e demais normas pertinentes.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A. Do Objeto da Contratação e da Necessidade Administrativa

A Administração Pública, no exercício de suas competências, deve buscar a eficiência e a probidade na gestão dos recursos públicos. A Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Martinho, como gestora de vultosos recursos provenientes de transferências federais e estaduais (FNDE, Fundeb, PNAE, PNATE, etc.), possui a responsabilidade precípua de garantir a correta aplicação e a devida prestação de contas desses valores.

A complexidade da legislação que rege esses fundos e programas, as constantes alterações normativas, os prazos exíguos e as exigências específicas dos órgãos de controle (Tribunais de Contas, Controladoria-Geral da União, etc.) demandam um acompanhamento técnico especializado que, muitas vezes, não pode ser suprido pela estrutura interna da Administração Municipal, seja por carência de pessoal qualificado, seja pela necessidade de uma visão externa e imparcial.

Nesse contexto, a contratação de assessoria técnica especializada para auxiliar na gestão e prestação de contas desses recursos não se configura como um luxo ou uma despesa desnecessária, mas sim como uma medida estratégica e preventiva, essencial para mitigar riscos de irregularidades, glosas, devolução de recursos e responsabilização de gestores. A assessoria proposta abrange desde a análise de conformidade documental até a orientação estratégica, demonstrando sua aderência ao planejamento setorial e a inegável necessidade administrativa para a consecução dos objetivos da Secretaria.

B. Do Marco Normativo Aplicável à Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece a regra geral da licitação pública como condição para as contratações da Administração, ressalvando os casos previstos em lei. A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) regulamenta essa exceção, distinguindo as hipóteses de dispensa de licitação (art. 75) das de inexigibilidade de licitação (art. 74).

A inexigibilidade de licitação, objeto da presente análise, ocorre quando há inviabilidade de competição, ou seja, quando a natureza do objeto ou as condições do mercado impedem a realização de um certame competitivo. O art. 74 da Lei nº 14.133/2021 elenca as hipóteses de inexigibilidade, sendo relevante para o caso em tela o inciso III:

- **Art. 74.** É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial:
 - (...)
 - III - para contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a subcontratação de serviços que envolvam a elaboração de pareceres, de trabalhos técnicos e de projetos ou controles de qualidade e tecnologia:
 - a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
 - b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
 - c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
 - d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
 - e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
 - f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
 - g) restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

O § 3º do mesmo artigo define “notória especialização”:

- **Art. 74, § 3º.** 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 de 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.

É fundamental que a contratação direta por inexigibilidade esteja em consonância com os princípios da Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da CF/88 e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente os da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade,

eficiência, interesse público, probidade administrativa, planejamento, transparência, entre outros. O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 reforça que o processo licitatório tem como objetivos assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, a isonomia, o desenvolvimento nacional sustentável e evitar contratações com sobrepreço ou superfaturamento. A inexigibilidade, portanto, deve ser vista como uma exceção estrita, justificada pela inviabilidade fática de atingir esses objetivos por meio da competição.

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os procedimentos para a contratação direta, exigindo, entre outros, a caracterização da situação que justifique a contratação direta, a razão da escolha do contratado, a justificativa de preço e a autorização da autoridade competente.

C. Da Inviabilidade de Competição e da Natureza Singular dos Serviços

Para que se configure a inexigibilidade de licitação com base no art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, dois requisitos devem ser cumulativamente demonstrados: a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado.

A singularidade do objeto não se confunde com exclusividade. Não significa que o serviço seja único no mercado, mas sim que suas características peculiares impedem a comparação objetiva entre potenciais prestadores, tornando inviável a competição. No caso em análise, os serviços de assessoria técnica para acompanhamento de prestações de contas de recursos federais e estaduais na área da educação e cultura possuem as seguintes características que lhes conferem singularidade:

- 1. Complexidade Normativa:** Envolvem o domínio aprofundado de um vasto e complexo arcabouço legal e regulamentar (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções do FNDE, CNE, CACS-FUNDEB, etc.), que está em constante atualização e exige interpretação especializada.
- 2. Especificidade dos Programas:** Cada programa (Fundeb, PNAE, PNATE, Mais Alfabetização, etc.) possui regras próprias de aplicação, execução e prestação de contas, demandando conhecimento detalhado de suas particularidades.
- 3. Risco Elevado:** A má gestão ou a incorreta prestação de contas pode acarretar graves consequências para o Município e seus gestores, como a suspensão de repasses, devolução de recursos, multas e sanções administrativas, civis e até criminais. A assessoria visa mitigar esses riscos.
- 4. Caráter Estratégico e Consultivo:** Além da conformidade documental, a assessoria oferece orientação estratégica à gestão educacional, apoio à execução orçamentária e financeira, e análise de cenários, o que exige um julgamento técnico apurado e uma visão sistêmica.
- 5. Interlocução com Órgãos de Controle:** A assessoria atua na interface com os órgãos de controle externo e interno, auxiliando na resposta a diligências e na defesa de interesses do Município, o que demanda experiência e credibilidade.

Essas características tornam o serviço de natureza predominantemente intelectual, não padronizável e não mensurável por critérios objetivos de preço e qualidade em um certame licitatório. A escolha do prestador deve recair sobre aquele que demonstre a maior adequação e confiança para lidar com a complexidade e os riscos envolvidos, e não apenas o menor preço.

D. Da Notória Especialização da Contratada

A notória especialização, conforme o art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, não exige que o profissional ou empresa seja o único apto a prestar o serviço, mas sim que seu conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos, permita inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Para a comprovação da notória especialização da futura contratada, o processo administrativo deve conter elementos robustos, tais como:

- **Curriculum da empresa e de sua equipe técnica:** Comprovando formação acadêmica, cursos de especialização, participação em seminários e congressos na área de gestão de recursos educacionais e prestação de contas.
- **Experiência anterior:** Portfólio de serviços prestados a outros entes da federação ou instituições, com foco em assessoria e consultoria na área de educação e cultura, especialmente em relação a recursos federais e estaduais.
- **Publicações e artigos:** Produção intelectual relevante na área de atuação.
- **Reconhecimento no mercado:** Prêmios, certificações, referências de clientes anteriores que atestem a qualidade e a expertise dos serviços prestados.
- **Estrutura e aparelhamento:** Capacidade técnica e organizacional para atender às demandas do Município.

A análise da notória especialização deve ser criteriosa, visando a afastar qualquer indício de direcionamento ou favorecimento, garantindo a observância dos princípios da imparcialidade e da moralidade.

E. Dos Requisitos Formais e da Instrução Processual

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 72 e seguintes, estabelece uma série de requisitos formais para a instrução dos processos de contratação direta. Para a validade da contratação por inexigibilidade, o processo deve conter, no mínimo:

1. **Documento de Formalização da Demanda (DFD):** Que já foi elaborado, demonstrando a necessidade da contratação, a justificativa da escolha do objeto e a aderência ao planejamento setorial.
2. **Estudo Técnico Preliminar (ETP):** Conforme art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, o ETP deve demonstrar a necessidade da contratação, a viabilidade técnica e econômica, a análise de soluções alternativas, a estimativa de custos, entre outros elementos. Este documento já foi elaborado e deve ser anexado e validado.
3. **Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico/Executivo:** Conforme art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, o TR deve descrever o objeto de forma clara e precisa, com as especificações técnicas, quantitativos, prazos, condições de execução, critérios de medição e pagamento, e os resultados esperados.

4. **Estimativa de Preços:** Conforme art. 23 da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve realizar pesquisa de preços para justificar o valor da contratação, demonstrando que o preço proposto é compatível com os praticados no mercado, observando a complexidade e a singularidade do serviço. A justificativa de preço é um dos pilares da contratação direta.
5. **Justificativa Técnica e Jurídica:** A justificativa técnica deve detalhar a inviabilidade de competição e a singularidade do objeto, bem como a notória especialização do contratado. A justificativa jurídica deve fundamentar a contratação na legislação aplicável, demonstrando a subsunção do caso concreto às hipóteses de inexigibilidade.
6. **Parecer Jurídico:** Como o presente, que analisa a legalidade e a regularidade do processo.
7. **Autorização da Autoridade Competente:** A contratação direta deve ser autorizada pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou por quem a ela for delegada.
8. **Ratificação e Publicação:** Conforme art. 90 da Lei nº 14.133/2021, os atos que autorizam a contratação direta e os extratos dos contratos devem ser publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade assim o desejar, em diário oficial, como condição de eficácia.

A ausência ou a deficiência de qualquer um desses elementos pode comprometer a validade da contratação e ensejar a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

III. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, e considerando a necessidade administrativa demonstrada pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Martinho, este parecer opina pela **possibilidade jurídica** da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria técnica, desde que rigorosamente observados os seguintes requisitos e recomendações:

1. **Comprovação da Singularidade:** O processo deve conter elementos robustos que demonstrem, de forma inequívoca, a natureza singular dos serviços, conforme detalhado no item II.C deste parecer, afastando a possibilidade de competição.
2. **Comprovação da Notória Especialização:** A empresa a ser contratada deve comprovar sua notória especialização e expertise técnica na área específica de gestão e prestação de contas de recursos educacionais federais e estaduais, por meio de documentação idônea e suficiente, conforme item II.D.
3. **Instrução Processual Completa:** O processo administrativo deve estar devidamente instruído com todos os documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, em especial:

 4. Documento de Formalização da Demanda (DFD).
 5. Estudo Técnico Preliminar (ETP) detalhado e aprovado.
 6. Termo de Referência (TR) claro e preciso, definindo o escopo, as metas e os resultados esperados.
 7. Pesquisa de preços robusta e Justificativa de Preço que demonstre a compatibilidade do valor proposto com o mercado, considerando a singularidade e a especialização.



8. Justificativas técnica e jurídica pormenorizadas.
9. **Ausência de Subcontratação Vedada:** Atentar para a vedação de subcontratação de serviços que envolvam a elaboração de pareceres, trabalhos técnicos e projetos ou controles de qualidade e tecnologia, conforme art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021.
10. **Autorização e Ratificação:** A contratação deve ser formalmente autorizada pela autoridade competente e, após a celebração do contrato, o ato de ratificação e o extrato do contrato devem ser publicados no PNCP e, se for o caso, no diário oficial, para sua eficácia.
11. **Fiscalização do Contrato:** A Administração deve designar um fiscal ou gestor do contrato para acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços, garantindo o cumprimento das obrigações contratuais e a qualidade da assessoria prestada.

A inobservância de qualquer um desses pontos poderá macular a legalidade da contratação, sujeitando os responsáveis às sanções cabíveis.

É o parecer.

São Martinho – RS, 12 de dezembro de 2025.

ALEX FABIANO BLATT
OAB/RS 94.597
ASSESSOR JURÍDICO