

PROCESSO Nº: 010/2023.

DISPENSA: 007/2023.

INTERESSADO: Câmara Municipal de Cruzeta/RN.

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Contratação Direta.



PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DA PESSOA. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE INTEGRAÇÃO, PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ESTÁGIO REMUNERADO NO ÂMBITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZETA/RN, PARA A CONCESSÃO DE OPORTUNIDADE DE ESTÁGIO SUPERVISIONADO A ESTUDANTES, NA FORMA DA LEI Nº 11.788/08. SERVIÇO PRESTADO PELO CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA ESCOLA – CIEE, INSTITUIÇÃO BRASILEIRA FILANTRÓPICA, INCUMBIDA REGIMENTAL OU ESTATUTARIAMENTE DA PESQUISA, DO ENSINO OU DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, COM REPUTAÇÃO ÉTICO-PROFISSIONAL INQUESTIONÁVEL. ART. 24, XIII, DA LEI Nº. 8.666/1993. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta assessoria jurídica, no interesse da Câmara Municipal de Cruzeta, pretendendo orientação jurídica quanto à possibilidade de realização de *dispensa de licitação*, em razão da pessoa, para *“contratação de agência de integração, para a prestação de serviços de operacionalização do programa de estágio remunerado no âmbito da Câmara Municipal de Cruzeta/RN”*, como depreende-se da instrução dos autos.

2. O expediente administrativo foi inaugurado através de Ofício, subscrito pela Secretária Administrativa, justificando a necessidade e solicitando a instauração de procedimento administrativo com vistas à mencionada contratação.

3. Na sequência, os autos foram instruídos com os seguintes documentos: a) termo de referência e o respectivo ato de aprovação pela autoridade competente; b) declaração de disponibilidade orçamentária; c) autorização da autoridade competente para realização da dispensa; e) termo de dispensa de licitação; f) termo de ratificação de dispensa, subscrito pela autoridade competente, g) minuta de contrato, entre outros documentos e despachos.

4. Com a aprovação do gestor, e em conformidade com o parágrafo único¹, do art. 38, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, o feito foi encaminhado a esta assessoria jurídica para análise e emissão de parecer jurídico.

5. É o relatório. Passo a fundamentação

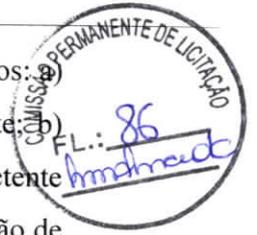
II. DA FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, resta consignar que o presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, tendo sido abstraída a análise dos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa, vez extrapolam os limites desta assessoria jurídica.

7. Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, quanto à exequibilidade, trata-se de ato enunciativo, que são os atos que não expressam uma vontade estatal, seja ela criadora de direitos, regulamentadora ou negocial. O parecer, assim como a certidão, a declaração, o atestado e a apostila, por não expressar um comando, é considerado ato administrativo apenas no aspecto formal, pois somente serve ao desiderato de expressar o conteúdo ou a existência de dados ou informações constantes de arquivo do órgão ou uma opinião ou juízo de valor sobre situação fática ou jurídica, não se vinculando aos que enunciam, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

8. Com efeito, ultrapassada essa observação, ressalta-se que o propósito da consulta, portanto, restringe-se à análise da possibilidade de contratação direta, por

¹ Art. 38. *O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...] Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.*



meio de dispensa de licitação em razão da pessoa, com fundamento na Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme instrução dos autos.

9. Em sede constitucional, o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, estabelece a obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório para contratações feitas pela Administração Pública. Porém, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, senão vejamos:

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. (grifo nosso).*

10. Em sintonia com a determinação constitucional supracitada, que faz ressalva aos casos previstos na legislação infraconstitucional, o legislador previu as hipóteses em que não se faz necessário a realização de certame licitatório, autorizando a administração pública a celebrar contratações diretas, sem observar regras específicas aplicáveis às licitações.

11. Essas exceções são as que, até a publicação da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, estavam previstas basicamente nos artigos 24 e 25, ambos da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, relativas à dispensa e à inexigibilidade de licitação, respectivamente. Evidencia-se que outras normas também podem trazer diferentes hipóteses de dispensa de licitação, a exemplo da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), mas pela especificidade não se aplica ao caso proposto para análise.

12. Ressalte-se que os citados artigos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, continuam vigentes, mesmo com a publicação da Lei nº. 14.133/2021. Assim, **cabe à autoridade competente definir a legislação que regerá o procedimento para contratação**, sendo expressamente vedada a combinação dos referidos normativos, ainda que coexistam no sistema jurídico por certo período, como será demonstrado.





13. Com a sanção presidencial e consequente publicação da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, no Diário Oficial da União, a administração pública vê-se diante de um novo regime para realização de licitações e celebrações de contratos administrativos, razão pela qual, dada a coexistência de normativos vigentes e que tratam da mesma matéria, importante tecermos algumas considerações acerca da nova legislação, para então analisarmos a possibilidade da pretensa contratação direta e seu fundamento.

14. Com efeito, a nova Lei entrou em vigor na data de sua publicação (1º de abril de 2021), o que significa que ela já produz efeitos e pode ser aplicada pela administração pública. **Contudo, o legislador previu que a nova Lei conviverá por dois anos com as leis que compõem o que chamaremos de antigo regime de licitações e contratos administrativos**, composto pelos seguintes normativos: a Lei n. 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos), a Lei n. 10.520/2002 (Lei do Pregão) e os dispositivos da Lei n. 12.462/2001 que tratam do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Essas leis somente serão revogadas quando decorridos 02 (dois) anos da publicação da nova lei, senão vejamos:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

[...]

Art. 193. Revogam-se:

[...]

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei. (grifos nossos).

15. Dessa forma, nesse intervalo de tempo em que se dará o regime de transição, a administração pública poderá aplicar qualquer dos regimes, tanto o antigo quanto o novo, conforme sua preferência, contanto que aplique um ou outro de forma integral. Assim, nesse período, a administração dispõe de três opções para realizar suas contratações: **i. aplicar o novo regime; ii. aplicar o antigo regime; ou iii. alternar os regimes**, ora promovendo licitações ou contratações diretas sob o antigo regime e ora

promovendo licitações ou contratações diretas sob o novo regime, desde que devidamente fundamentado nos processos administrativos. **Frise-se, o que não se permite é uma combinação dos dois regimes.**

16. No caso específico dos autos, **por expressa opção da autoridade competente, a pretensa contratação terá como fundamento a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**, razão pela qual essa será a norma que regerá o procedimento e o pretenso contrato.

17. Nada obstante, como se observa, almeja-se a contratação por dispensa de licitação em razão da pessoa, com esteio no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...] XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (grifos nossos)

18. Como se observa do citado inciso, são requisitos para contratação direta, dispensando o certame licitatório, em razão da pessoa a ser contratada: a) a **natureza da instituição**; b) **reputação ético-profissional inquestionável**; e a c) **finalidade da entidade e sua relação com o objeto contratado**.

19. Acerca da natureza da instituição, a entidade deve ser brasileira, estabelecida sob os requisitos delineados pelo sistema jurídico pátrio. Além disso, deve ser instituição estatutária ou regimental e incumbida das atividades arroladas no inciso XIII, acima citado.

20. O Centro de Integração Empresa Escola – CIEE, entidade que se pretere contratar, é uma instituição filantrópica mantida pelo empresariado nacional há mais de meio século, e que busca proporcionar à juventude estudantil suas primeiras experiências no mercado de trabalho, aperfeiçoando sua qualificação profissional. É instituição brasileira, incumbida estatutariamente do ensino, integrante do rol que dispõe o art. 44, do Código Civil e detém em seus atos constitutivos uma das competências arroladas no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993. Portanto, **quanto a natureza da instituição, vislumbramos que a pretensa contratada atende a esse requisito.**



21. Acerca da **reputação ético-profissional**, sua aquilatação pode ser feita primeiramente pelo nome e imagem da instituição, comprobatórios de que a entidade desfruta de bom nome no âmbito social. Ato contínuo, vem os elementos profissionais da entidade, ou seja sua capacidade de executar o objeto contratado. Com isso, conclui-se que a reputação ético-profissional há de ser sólida e demonstrada, indicando que a entidade a ser contratada tem aceitação junto à sociedade e que possui competência para levar a cabo o objeto do contrato firmado.

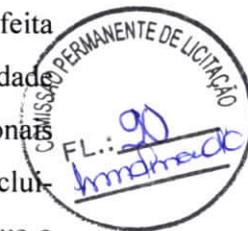
22. O Centro de Integração Empresa Escola – CIEE é uma entidade nacionalmente conhecida, com uma enorme folha de serviços prestados ao País e, além disso, não tem fins lucrativos e possui atestado de filantropia. Assim, **acerca da reputação ético-profissional, é inquestionável que a instituição atende com maestria esse requisito.**

23. Quanto à **finalidade da entidade e sua relação com o objeto contratado**, é de suma importância destacar que as atividades do Centro de Integração Empresa Escola – CIEE e o objeto do contrato são bem definidos. As instituições que tenham as finalidades de que trata o inciso XIII, do art. 24 da Lei n. 8.666/1993 como seus objetivos sociais poderão ser contratadas por dispensa de licitação sempre que serviços não corriqueiros sejam demandados pela Administração, razão pela qual **vislumbramos o cumprimento desse requisito legal.**

24. Ora, não é possível dispensar a licitação para serviços comuns, sob pena de, na prática, extirpar-se a competição, exigência constitucional. Porém o aumento da exigência legal pode igualar as exigências de institutos diferentes, como a dispensa e a inexigibilidade de licitação. Assim, devemos nos ater ao fato de que exigências para a dispensa de licitação como a do objeto singular e a notória especialização autorizam a contratação por inexigibilidade de licitação com base no inciso II², do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, razão pela qual alguns juristas defendem um duplo enquadramento para efeitos de contratação na via da dispensa ou na via da inexigibilidade, cabendo à autoridade competente eleger a espécie de contratação.

25. Contudo, o enquadramento legal nos autos desde processo está alinhado ao instituto da dispensa de licitação, posição essa que ratificamos por estarem presentes

² 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;



todos os requisitos legais exigidos.

26. Nada obstante, nos processos de contratação direta, em que pese não haja a necessidade de realização de certame licitatório, para fins de instrução processual, deve ser observado um procedimento simplificado, compreendendo, a depender do objeto, pelo menos: a) requisição de compra/serviço, com a devida justificativa; b) termo de referência, estudo técnico preliminar ou projeto básico, se for o caso, assim como o respectivo documento de aprovação, conforme o objeto pretendido; c) pesquisa de preços; d) declaração de disponibilidade orçamentária; e) mapa comparativo de preços; f) razões de escolha do fornecedor; g) justificativa do preço; h) documentos do pretenso contratado, relacionados a habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, quando for o caso; i) minuta do ato de dispensa; j) minuta do instrumento contratual, assim como qualquer outro documento que comprove a situação de dispensa, nos casos especificados no art. 24, da Lei n. 8.666/1993.



27. Pois bem, tratando-se especificamente do caso em tela, **não constam nos autos as razões de escolha do pretenso contratado e a justificativa de preço**, de modo que **recomendamos seja elaborado justificativa que conste as razões de escolha do pretenso contratado**, que no caso, denota-se pela notória especialização da instituição e e sua singularidade na prestação dos serviços, mas que precisa constar dos autos, bem como que **seja elaborada justificativa do preço, hipótese em que deve constar menção ao fato de que o preço praticado pelo pretenso contratado é compatível com o valor de mercado**. Caso não seja possível a obtenção de, no mínimo, três comprovantes, informar o motivo dessa indisponibilidade e comprometer-se que apesar deste motivo, o valor praticado pelo pretenso contratado em questão está de acordo com os preços praticados no mercado.

28. **Acostadas as mencioandas justificativas, não vislumbramos qualquer óbice jurídico à continuidade do procedimento de contratação direta**, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, visto que o objeto do pretenso contrato amolda-se ao permissivo legal que autoriza a contratação direta e os requisitos do citado inciso foram cumpridos.

29. Acerca das certidões de regularidade fiscal e trabalhista, **recomendamos que no momento da assinatura do contrato sejam conferidas suas validades**.

30. Quanto à minuta do contrato colacionada, esta preenche os requisitos

básicos previstos na legislação, portanto está apta a formalizar a pretensa contratação e a relação jurídica que existirá entre as partes contratantes.

31. Ademais, como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o praticado no mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela administração pública.



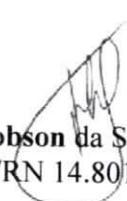
III. DA CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ressalvados os aspectos técnicos e financeiros, bem como a conveniência e a oportunidade, tendo por intuito exclusivo assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos administrativos, **desde que observados os termos e ressalvas deste parecer, especialmente, as recomendações constantes dos itens 27 a 29, opinamos favoravelmente à formalização da dispensa de licitação e contratação direta** descrita nos autos, com fulcro no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, tendo em vista que o pretenso contratado apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

29. Ressalte-se, por oportuno, que essa Assessoria Jurídica se limitou à análise de aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual dos documentos até então constantes dos autos, tendo sido abstraída a análise dos aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

30. É o parecer, salvo melhor juízo.

Cruzeta/RN, 27 de janeiro de 2023.


Tony Robson da Silva
OAB/RN 14.801