PARECER JURÍDICO N.º 1327/2021

REQUERENTE	:	SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO
INTERESSADOS	:	PREFEITO MUNICIPAL
		SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
		DEPARTAMENTO DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS
		DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
		CONTROLE INTERNO
ASSUNTO	:	CONTRATAÇÃO DO **SENAI** PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico em que pretende a contratação direta, via dispensa, do **SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial** para a realização de qualificação profissional através de cursos de "montagem de móveis de madeira" e de "auxiliar de pedreiro" em cumprimento às ações de incentivo à geração de emprego e renda, ao custo total de R$ 20.000,00 (vinte mil reais).

O procedimento veio acompanhado do Termo de Referência, Proposta e conteúdo programático, Regimento do SENAI, Contratos com outros Municípios, Certidões Negativas e Parecer Contábil.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria Jurídica, levando-se em consideração o disposto no artigo 38, inciso VI e parágrafo único,[1] da Lei n.º 8.666/93.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI.

[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: (...) VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; (...) 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." *(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, como destacado acima, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva *"os casos especificados na legislação"*, abre a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pela disposição dos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Partindo-se, portanto, da premissa que a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, necessário diferenciar as formas de contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 em *dispensa* e *inexigibilidade*. De forma muito simples e objetiva, Fernanda MARINELA assim as distingue:

> *Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação 'exigível' que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação.*[2]

Na dispensa, a licitação seria em tese possível, em face de uma necessidade pública específica e a existência de bens ou serviços disponíveis, em quantidades tais a justificarem uma licitação. Contudo, razões de ordem superior, relacionadas à satisfação de interesse público, também merecedor de imediata acolhida, justificam uma contratação direta, sem recurso à licitação.

Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela *dispensável*. José dos Santos CARVALHO FILHO [3] ensina que a licitação dispensável tem previsão no artigo 24 da Lei 8666/93, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la.

Já na *inexigibilidade* (art. 25, da Lei de Licitações e Contratos), a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. O pressuposto aqui é a própria impossibilidade de competição.

Todavia, mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, o administrador público não está inteiramente livre para contratar. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, os quais devem estar devidamente demonstrados nos autos do procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

---

[2] MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-466.

[3] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p.225.

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

Além do enquadramento do caso concreto a alguma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 24, da Lei n.º 8.666/93, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 26, do mesmo Diploma Legal, que assevera:

> *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.*
> *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.*

Vê-se, portanto, que é imprescindível a explicitação das razões da escolha do contratado, a justificativa do preço, evitando-se prejuízos ao erário em razão de superfaturamentos, e a publicação do extrato da dispensa na imprensa oficial.

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame do caso concreto.

2.2 O CASO CONCRETO

O caso concreto enquadra-se, pois, na hipótese prevista no art. 24, inc. XIII, da Lei n.º 8.666/1993, *in verbis*:

> *Art. 24. É dispensável a licitação: (...)*
> *XIII - na contratação de <u>instituição</u> brasileira <u>incumbida regimental ou estatutariamente</u> da pesquisa, <u>do ensino</u> ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha <u>inquestionável reputação ético-profissional</u> e <u>não tenha fins lucrativos</u>;* (Grifei)

As instituições referidas no dispositivo acima devem consignar nos respectivos regimentos ou estatutos as finalidades a que se dedicam, entre as quais deve constar – para que a dispensa seja lícita – a pesquisa, o ensino, o desenvolvimento institucional ou a recuperação social do preso.

Ainda, as entidades não podem ter fins lucrativos e devem ostentar inquestionável reputação ético-profissional. Além disso, deve haver correlação lógica entre os objetivos preconizados no inc. XIII (a pesquisa, o ensino, o desenvolvimento institucional ou a recuperação social do preso), a natureza da instituição e o objeto do contrato.

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

No presente caso, o objeto da contratação é o ensino especializado atinente às atividades de treinamento e qualificação profissional para o mercado de trabalho ao público atendido pelas políticas públicas de empreendedorismo e serviços ao cidadão. Ao analisar o dispositivo legal em apreço, o nobre jurista Marçal JUSTEN FILHO[4] comenta que *"a atividade educacional pode ser promovida em termos gerais, tal como se passa com o ensino fundamental. Mas também pode envolver finalidades específicas e determinadas, como ocorre no ensino dito profissionalizante."*

No mesmo sentido, dispõe a Súmula nº. 250 do TCU:

> *"A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº. 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado."*

Igualmente extrai-se do voto do Acórdão nº. 2.672/2010, do Plenário do TCU, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro:

> *"7. Este Tribunal tem reiteradamente afirmado que a contratação com dispensa de licitação de instituição sem fins lucrativos, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada razoabilidade do preço cotado. Há a necessidade de ficar demonstrado que a entidade contratada - além de ser brasileira, sem fins lucrativos, detentora de inquestionável reputação ético-profissional e incumbida regimental e estatutariamente do ensino, da pesquisa ou do desenvolvimento institucional - tem capacidade de executar, com sua própria estrutura e de acordo com suas competências, o objeto do contrato, vedada a subcontratação. Nesses casos o contrato deve vincular-se a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte em produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico."*

Entende-se, também, que a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia, sendo que esse fundamento também orienta a jurisprudência do TCU:

> *"De fato, o art. 24, inciso XIII, da Lei no 8.666/93, privilegia, quando das contratações públicas, as instituições brasileiras sem fins lucrativos incumbidas regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, em detrimento de organizações que visam ao lucro. Entretanto, esse artigo é inaplicável a contratações em áreas onde operam exclusivamente entidades sem fins lucrativos; caso contrário, fere-se o princípio da isonomia ínsito nos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei no 8.666/93."* (Acórdão nº. 1.731/2003, 1ª C., rel. Min. Iram Saraiva). (Grifei)

---

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 367.

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

Em relação à ausência de fins lucrativos, preceitua JUSTEN FILHO[5]: *"o que se exclui é a contratação de entidades que, modeladas pelos princípios da iniciativa privada, sejam vocacionadas essencialmente para o lucro (...) não estão excluídas entidades que buscam lucro eventual e acessoriamente, como instrumento de melhor realização de seus fins sociais".*

O que se veda é a finalidade lucrativa da instituição contratada, o que não significa proibir a sua remuneração. Neste ponto, verifica-se que o inciso XIII do art. 24 em análise abrange contratações que não se orientam exclusivamente pelo princípio da vantajosidade, pois *"interessa ao Estado fomentar o desenvolvimento de instituições de interesse supraindividual, de cunho não estatal. Para tanto, poderá inclusive desembolsar valores superiores aos que poderiam ser obtidos numa competição de mercado"*[6].

Mas isso não equivale a admitir preços abusivos ou distanciados da realidade, sendo necessária a apuração da compatibilidade entre o preço pactuado e o de mercado.

Assim, levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

(a) Exigências Satisfeitas:

(i) Modalidade: *o caso concreto enquadra-se na hipótese de dispensa prevista no art. 24, inc. XIII, da Lei n.º 8.666/93. O SENAI é uma instituição criada por legislação federal (Decreto-lei nº. 4.048/1942, regulamentado pelo Decreto nº. 494/1962), sem fins lucrativos, destinada ao ensino profissionalizante para as atividades industriais e de aprendizagem metódica no ambiente de trabalho (art. 1º, "b", do Decreto nº. 494/62), o que é condizente com o objeto da contratação pretendida pelo Município, com inquestionável reputação ético-profissional, conforme reconhecimento pela lei e pela doutrina, já que integra o conhecido sistema "S" (Serviços Sociais Autônomos);*

(ii) Justificativa da Quantidade: *o Termo de Referência justifica que serão disponibilizadas vagas de acordo com a capacidade de atendimento da entidade (SENAI), obedecendo-se as recomendações de saúde pública no que se refere à pandemia de Covid-19 e de acordo com o cronograma total de 80 (quinze) horas cada;*

(iii) Justificativa da Escolha: *a Administração não pode privilegiar certa instituição de modo injustificado. Se várias instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é necessário justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente. No presente caso, além de motivar a escolha, é necessária a comprovação da inquestionável reputação ético-profissional do SENAI. Consta deste procedimento que se trata de instituição referência em educação profissional, instituída por lei e reconhecida notoriamente de educar para o trabalho em atividades voltadas às áreas de desenvolvimento profissional e atendi-*

[5] Idem, p. 369.
[6] Idem, p. 372.

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br

mento ao público, o que atende plenamente os requisitos exigidos pela Lei de Licitações (arts. 26 e 24, inc. XIII);

(iv) ***Justificativa de Preço:*** *o procedimento veio acompanhado de Proposta de custos pelo SENAI no valor de R$ 10.000,00 para cada curso de 80 horas. Ainda, foram anexados Contratos de serviços similares prestados pela entidade no último semestre a outros contratantes, demonstrando que o preço ofertado é condizente com o que vem praticando e guarda proporção com a contratação ora pretendida. Ainda, constam do processo e-mails enviados a outras empresas solicitando cotação de preços para os cursos, mas sem retorno pelas mesmas, sendo este mais um motivo que justifica a escolha do SENAI;*

(v) ***Parecer Contábil:*** *a Secretaria Municipal de Finanças exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta licitação não comprometem os recursos mínimos destinados à saúde e à educação. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, o art. 167 da Carta Política abre uma exceção à regra da impossibilidade de vinculação da receita proveniente de impostos, autorizando, contudo, quando se tratar de repasses destinados à saúde e à educação.*

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **viabilidade** da contratação direta, via dispensa, do **SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial** para a realização de qualificação profissional através de cursos de "montagem de móveis de madeira" e de "auxiliar de pedreiro" em cumprimento às ações de incentivo à geração de emprego e renda, ao custo total de R$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Ainda, como condição de eficácia dos atos, cumpre ao Departamento de Compras, Licitações e Contratos fiscalizar a publicação da presente Inexigibilidade no Jornal de Beltrão, Diário Oficial do Estado do Paraná, AMP, Diário Oficial da União, no sítio do Município de Francisco Beltrão, respeitando-se o prazo mínimo de praxe de 02 (dois) dias úteis.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 14 de outubro de 2021.

Camila Bonte

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 - 013/2017
OAB/PR 41.048

CNPJ: 77.816.510/0001-66 - Rua Octaviano Teixeira dos Santos, n.º 1.000 - CEP 85.601-030 - Fone: (46) 3520-2121
E-mail: fbeltrao@franciscobeltrao.com.br - webpage: www.franciscobeltrao.com.br