

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 0361/2022 – COJUR/SME

PROCESSO Nº P209085/2022

REQUISITANTE: Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação e Gestão Pedagógica (CODEPE/SME)

ASSUNTO: Solicitação de Dispensa de Licitação.

Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos.
Dispensa de Licitação. Contratação de Organização Social.

I- DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer, remetida a esta Coordenadoria Jurídica, pela Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação e Gestão Pedagógica (CODEPE/SME), solicitando a **DISPENSA DE LICITAÇÃO** para a **“Contratação de entidade social, sem fins lucrativos, qualificada como organização social, para celebração de contrato de gestão com o Município de Sobral cuja finalidade é o gerenciamento pedagógico do sistema de ensino do Município de Sobral e atividades de formação continuada do magistério, ficando o contratado responsável pela gestão, administração das operações e projetos a ele vinculados, conforme descrito no termo de referência”**, no valor total de **R\$ 11.880.075,50 (onze milhões, oitocentos e oitenta mil, setenta e cinco reais e cinquenta centavos)**, a ser realizado com a **ESCOLA DE FORMAÇÃO PERMANENTE DO MAGISTÉRIO E GESTÃO EDUCACIONAL – ESFAPEGE**, inscrita no CNPJ sob o nº 08.155.296/0001-21, oriundo do Resultado da Chamada Pública nº CHP22001 - SME.

Compulsando os autos verifica-se presente processo administrativo:

- a) Ofício exarado pela CODEPE/SME;
- b) Justificativas, exaradas pela CODEPE/SME;
- c) Edital da Chamada Pública nº CHP22001- SME e seus documentos (plano de trabalho, proposta da vencedora, resultado da habilitação, julgamento das propostas, parecer técnico e homologação);
- f) Documentos de Habilitação da ESFAPEGE;
- g) Despacho do Secretário da Educação, com a devida autorização da despesa.

A CODEPE/SME justificou a solicitação da presente dispensa de licitação, pelos motivos abaixo delineados:

“A Secretaria Municipal da Educação publicou a Chamada Pública nº CHP22001 – SME (Processo SPU nº P203796/2022), que teve como objeto a “Seleção de entidade qualificada como organização social no Município de Sobral, sem fins lucrativos, para a celebração de Contrato de Gestão destinado ao Gerenciamento Pedagógico das



Unidades de Ensino do Município de Sobral e atividades de formação continuada do Magistério, ficando o contratado responsável pela gestão, administração das operações e projetos a ele vinculados”, tendo como vencedora a ESCOLA DE FORMAÇÃO PERMANENTE DO MAGISTÉRIO E GESTÃO EDUCACIONAL (ESFAPEGE), inscrita no CNPJ nº 08.155.296/0001-21, de acordo com os critérios técnicos analisados pela Comissão Técnica da Chamada Pública, e processados e julgados pela Central de Licitações do Município de Sobral/CE, conforme documentos em anexo.

O procedimento supracitado teve como fim precípua selecionar organização social que busque uma política de valorização do magistério, bem como a qualificação da instituição escolar e do ensino, desenvolvendo processos educacionais no campo do ensino e da pesquisa, com a realização de encontros periódicos de formação continuada de professores de todas as modalidades de ensino, melhorando a qualidade educacional do município de Sobral, pautada na qualificação dos docentes, atuando, também, como assessoria e consultoria à gestão educacional, por meio de produção e reprodução de materiais didáticos, além dos demais serviços que tem como finalidade fazer com que haja a melhoria constante da aprendizagem dos alunos matriculados na Rede Pública Municipal de Ensino de Sobral/CE.

As mudanças que vêm acontecendo no ambiente político-econômico e social do país, somadas às pressões da sociedade por serviços de melhor qualidade, e a necessidade de que os esforços do estado estejam concentrados nas atividades que lhe são específicas direcionam o setor público para a busca de novas formas de gestão, que possibilitem descentralizar e qualificar o desempenho gerencial na prestação de serviços públicos com maior agilidade e maior alcance, através de entidades públicas não-estatais competitivas, autônomas e flexíveis: as Organizações Sociais.

Esse modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre o estado e a sociedade busca atenuar as distorções do modelo vigente, a fim de maximizar os resultados da ação social e geral. Propõe uma gestão compatível com os objetivos, implicando, portanto, na adoção de mecanismos de concessão de autonomia e flexibilidade nas decisões.

As Organizações Sociais são entidades de caráter não-estatal idealizadas com contorno mais elástico, capaz de agilizar a administração de serviços a elas concedidos pelo estado, com planejamento de ações e metas previamente definidas em instrumento que regula o relacionamento entre as partes, possibilitando o acompanhamento e avaliação do que foi instituído pelo estado, garantindo o caráter público da assistência e os serviços oferecidos com controle social por parte da sociedade.

Ainda que constituídas como um ente de direito privado, as Organizações Sociais têm caráter eminentemente público não havendo como se desviar dos objetivos no atendimento universal e gratuito à população porquanto, toda a sua relação com o governo, obrigações e deveres estão expressos em contrato de direito público. A Organização gerencia e produz os serviços. O Gestor Público regula, fiscaliza e controla a atividade garantindo a integração essencial à integralidade da assistência.

A SME busca os seguintes objetivos com essa contratação:



- Eficiência e qualidade dos serviços prestados ao cidadão;
- Maior agilidade para operacionalização dos serviços;
- Utilização dos recursos de forma mais racional, visando à redução de custos;
- Priorização da avaliação por resultados.

[...]

Desta forma, para que haja o fortalecimento da gestão educacional e da formação dos profissionais do magistério no alcance dos resultados satisfatórios do processo de aprendizagem, é necessário que esta tenha caráter de permanência e continuidade, assegurando o direito da população sobralense ao acesso à educação de qualidade.

A ESFAPEGE, vencedora da chamada pública nº 22001-SME, atua dentro dos princípios que norteiam a gestão da educação em Sobral, tornando-a capaz de executar o projeto, conforme plano de trabalho acostado aos autos”.

Eis o breve relatório. Passamos a análise jurídica.

II – DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos **aspectos exclusivamente jurídicos da consulta**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)”



Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

O artigo 24, inciso XXIV da lei 8.666/93 prevê de modo expresso a possibilidade de contratação pela Administração Pública, através de dispensa de licitação, especialmente quando se trata de contratação de organização social. É o que se infere da leitura do dispositivo supracitado, *in verbis*:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão – Destacamos”.

Por sua vez, a Lei Nº. 9.637/98 estabelece requisitos específicos, expressamente enumerados em seu art. 2º, para que as entidades privadas habilitem-se à qualificação como organizações sociais. Compulsando os autos, constata-se que estão presentes os requisitos estabelecidos pela referida legislação, restando clara a legalidade do pleito.

Vemos, ainda, que a contratação em tela cumpriu os procedimentos legais na escolha da entidade sem fins lucrativos, tendo em vista a **realização da Chamada Pública nº CHP22001 - SME, homologada no dia 14 de julho de 2022**, conforme cópia contida nos autos.

O art. 26, da Lei nº 8.666/93, e suas alterações, informa que as dispensas de licitação devem ser necessariamente justificadas, e o procedimento deve ser instruído, no caso, com elementos que apontem a razão de escolha do contratado. Compulsando o presente processo, verifica-se que o cumprimento das exigências legais a que se refere o art. 26, da Lei de Licitações estão presentes.

O Supremo Tribunal Federal, em recente acórdão proferido na ADIN 1923, confirma legalidade de firmar contrato de gestão com Organizações Sociais, através de procedimento de dispensa de licitação, condicionando, contudo, a um procedimento que garanta a publicidade e impessoalidade. Vejamos:

[...]



12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, **impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública** (CF, art. 37, caput).

14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. **O afastamento do certame licitatório não exige, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados.** GRIFEI.

Outra decisão do Tribunal de Contas da União ampara a contratação direta de organizações sociais para prestação de serviços, estabelecidos os requisitos elencados abaixo:

“Organização social – contratação direta – requisitos

Nota: o TCU, respondendo consulta, decidiu: “[...] 9.2.1 a contratação por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93 submete-se à estrita e simultânea observância dos seguintes requisitos:

9.2.1.1 a pessoa jurídica contratada deve ser qualificada como Organização Social, nos termos da Lei nº 9.637/98, por ato formal da esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade da contratante;

9.2.1.2 o objeto da contratação deve ser necessariamente a prestação de serviços, tomados na acepção ao art. 6º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, devendo tais serviços estarem inseridos no âmbito das atividades fins, previstas no seu estatuto e constantes do



contrato de gestão firmado entre a Organização Social e o Poder Público, na forma dos arts. 5º ao 7º da Lei nº 9.783/98;

9.2.2 na hipótese de não estarem preenchidos os requisitos arrolados no itens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 supra, não há amparo legal para a realização de contratação por dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XXIV, da Lei 8.666/93, ainda que existam semelhanças entre o regime jurídico das entidades apresentadas para contratação e das pessoas jurídicas mencionadas no item 9.2.1.1 retro;

9.2.3 os Serviços Sociais Autônomos somente poderiam ser contratados por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XXIV, da Lei 8.666/93, caso atendam sobretudo aos requisitos contidos nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei 9.637/98 e venham a ser formalmente qualificados, por ato do Poder Executivo, como Organizações Sociais nos termos do art. 1º da mesma Lei e, ainda, caso o objeto da contratação seja relacionado às atividades incluídas em contratato de gestão celebrado com a esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade contratante [...].”

Fonte: TCU. Processo nº TC-019.027/2003-03. Acórdão nº 421/2004 – Plenário.

Jessé Pereira Torres, em sua obra Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8ª edição, página 331, dispõe que:

“[...] a lei nº 9.637, de 15.05.98, ao criar a figura da “organização social”, declara-a de interesse social e utilidade pública, e autoriza o poder público a destinar-lhe recursos de toda sorte (verbas orçamentárias, bens públicos e até pessoal – art. 11 a 14) para a realização de planos e programas estabelecidos em contrato de gestão”.

Com isso, tendo em vista a realização do procedimento de Chamada Pública, processada pela Central de Licitações do Município de Sobral, a qual escolheu a organização social de forma objetiva e impessoal, abrindo oportunidades a todas às organizações sociais interessadas devidamente qualificadas em apresentar plano de trabalho para as finalidades em epígrafe, tendo a **ESFAPEGE logrado êxito no certame**, sendo válida juridicamente a contratação da mesma.

No tocante à pesquisa de mercado, é importante mencionar que, nos autos da Chamada Pública supracitada, há justificativa de preços, exarada pela Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação e Gestão Pedagógica (CODEPE/SME), sendo de sua inteira responsabilidade a verificação com os valores de mercado.

IV - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta



Coordenadoria Jurídica, **concluo pela viabilidade jurídica**, desde que obedecidos os requisitos do presente parecer.

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SME e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade da **Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação e Gestão Pedagógica (CODEPE/SME)**.

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, remeta-se os autos à Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Sobral (CE), 26 de julho de 2022.

DAYANNA KARLA
COELHO
XIMENES:00963638351

Assinado de forma digital por
DAYANNA KARLA COELHO
XIMENES:00963638351
Dados: 2022.07.26 11:17:01 -03'00'

DAYANNA KARLA COELHO XIMENES
Coordenadora Jurídica da SME
OAB/CE nº 26.147

Jose Rafael Melo Nascimento
JOSÉ RAFAEL MELO NASCIMENTO
Gerente da Célula de Processos Licitatórios da SME
OAB/CE nº 40.288

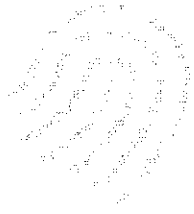
DESPACHO:

De acordo com a íntegra do Parecer N° **0361/2022** – COJUR/SME.

FRANCISCO HERBERT LIMA
VASCONCELOS:87637197387

Assinado de forma digital por FRANCISCO
HERBERT LIMA VASCONCELOS:87637197387
Dados: 2022.07.26 11:17:20 -03'00'

FRANCISCO HERBERT LIMA VASCONCELOS
Secretário Municipal da Educação



Verificador de Conformidade
 Ministério da Educação



[INÍCIO](#) [TERMOS DE USO](#) [F.A.Q.](#)

RELATÓRIO

▼ RELATÓRIO 1 - Arquivo de assinatura **aprovado**, em conformidade com a MP 2.200-2/2001

Data de verificação	26/07/2022 11:18:01 BRT
Versão do software	2.8.1
Nome do arquivo	PARECER JURIDICO.pdf ef24bf6c2c89271edb202 2abb9695b10a87eca6575
Resumo SHA256 do arquivo	10ba08a314098a85ea5af 5

▼ Assinatura por CN=DAYANNA KARLA COELHO XIMENES:***636383**, OU=(em branco), OU=RFB e-CPF A3, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=00679163000142, OU=Presencial, O=ICP-Brasil, C=BR

▼ Informações da assinatura

Status da assinatura	Aprovado
Caminho de certificação	Aprovado Em conformidade com o padrão
Estrutura da assinatura	Aprovada
Cifra assimétrica	Correto
Resumo criptográfico	Aprovado
Atributos obrigatórios/opcionais	Nenhum
Certificados necessários	certificados necessários
Mensagem de alerta	Atualizações

AVALIE ESTE
SERVIÇO

EXPANDIR
ELEMENTOS

Modo escuro

incrementais não
verificadas



▶ Caminho de certificação

▶ Atributos

▼ Assinatura por CN=FRANCISCO HERBERT LIMA
VASCONCELOS:***371973**, OU=(em branco), OU=RFB e-
CPF A3, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB,
OU=00679163000142, OU=Presencial, O=ICP-Brasil, C=BR

▼ Informações da assinatura

Status da assinatura	Aprovado
Caminho de certificação	Aprovado
Estrutura da assinatura	Em conformidade com o padrão
Cifra assimétrica	Aprovada
Resumo criptográfico	Correto
Atributos obrigatórios/opcionais	Aprovados
Certificados necessários	Nenhum certificado é necessário
Mensagem de alerta	Atualizações incrementais não verificadas

▶ Caminho de certificação

▶ Atributos

AVALIE ESTE
SERVIÇO

EXPANDIR
ELEMENTOS

Modo escuro