



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 277/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P148847/2021

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO ESPECIALIZADA PARA CONCURSO PÚBLICO COM A FINALIDADE DE DA PROVIMENTO DE CARGOS DE GUARDA CIVIL MUNICIPAL PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DA SEGURANÇA CIDADÃ DO MUNICÍPIO DE SOBRAL

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos acerca da possibilidade jurídica de contratação de instituição especializada na prestação dos serviços operacionais e técnicos de organização e execução de Concurso Público de Pessoal para o provimento de vagas de nível médio, conforme estabelecido na legislação anexa aos autos para atender à necessidade da Secretaria da Segurança Cidadã e garantir eficiência ao atendimento dos interesses públicos, ocupando o quadro de pessoal vacante da Guarda Civil Municipal.

DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado¹. Verifica-se também que foi elaborado pelo agente competente.

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos, compreendem: Ofício nº 142/2021-SESEC, solicitando a tomada de providências para realização de Concurso Público; CI nº 298/2021-COGEF, solicitando a abertura de procedimento para contratação da instituição organizadora do certame; Justificativa Técnica; Termo de Referência; Cópias das Leis Municipais nº 092/1997, 201/1998, 612/2005, 818/2008, 1.643/2017, 1944/2019, 1964/2019 e 2.052/2021, bem como dos Decretos Municipais nº 850/2006 e 2.662/2021; Solicitações de orçamentos, via e-mail, através dos seguintes ofícios: Ofício nº 594/2021-SEPLAG à ACEP; Ofício nº 595/2021-SEPLAG ao CETREDE; Ofício nº 596/2021 à Fundação Carlos Chagas, declinado pela instituição; Ofício nº 597/2021-SEPLAG ao IMPARH; Proposta do IMPARH; Ofício nº 598/2021-SEPLAG à UECE; Proposta da UECE; Ofício nº 599/2021 – SEPLAG ao CEBRASPE; Ofício nº 601/2021-SEPLAG ao Instituto CONSULPAM; Proposta do Instituto CONSULPAM; Relação das Empresas Convidadas para o Certame; Mapa Comparativo; Análise das Propostas Apresentadas; Documentação da Contratada: Certificado de Regularidade do FGTS-CRF; Certidão Negativa de Débitos Estaduais; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; Certidão Negativa de Débitos de Tributos Municipais; Atestado de Capacidade Técnica – Secretaria de Segurança Cidadã do Município de Fortaleza; Atestado de Capacidade Técnica – Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo; Certidões do Governo do Estado; Atestado de Capacidade Técnica – AESP/CE; Certidão de Capacidade Técnica - FUNCEME; Certidão de Capacidade Técnico-Profissional – Secretaria da Cultura de Fortaleza; Certidão de Capacidade Técnico-Profissional – DETRAN; Atestado de Capacidade Técnica – Metrô de Fortaleza; Cópia da publicação do Decreto 25.966/2000 – aprovação do Estatuto da Fundação Universidade Estadual do Ceará e da Universidade Estadual do Ceará; Cópia da publicação do Provimento nº 002/2007 – CONSU; Cópia da publicação da Lei 15.955/2016; Minuta da Contrato.

Nesse passo, o Processo em evidência teve o seu trâmite normal.

É o relatório. Passa-se a opinar.

¹Arts. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, e 60, caput, da Lei no 8.666/93.

Handwritten initials and signature

DA FUNDAMENTAÇÃO

Prima facie, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a esta Coordenadoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela autoridade máxima do órgão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

1 – Da contratação de obras, serviços e bens pela Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 37, inciso XXI, a licitação que assegure igualdade de condições entre os concorrentes como regra para a contratação de obras, serviços e bens pela Administração Pública, exceto para os casos previstos em lei, conforme transcrito:

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.

Importante observar, de pronto, que o texto constitucional condiciona a realização de licitação à igualdade de condições entre todos os concorrentes, o que indica, de forma clara, que a realização de contratação através de processo licitatório pressupõe tratamento isonômico entre os concorrentes, o que somente pode ser assegurado quando os critérios de julgamento são objetivos.

A Lei Federal nº 8.666/93, ao regulamentar o mencionado dispositivo constitucional e instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabeleceu duas exceções à licitação: a Dispensa, prevista em seu artigo 24 e a Inexigibilidade, prevista no artigo 25.

Nas hipóteses taxativas de dispensa de licitação, previstas no artigo 24 da Lei Federal nº 8666/93, encontramos situações em que, a despeito de haver possibilidade de competição, o legislador considerou a licitação como objetivamente inconveniente ao interesse público. De modo diverso, no artigo 25 da precitada lei, o legislador elencou hipóteses exemplificativas nas quais a competição se mostra inviável, uma vez que não é possível assegurar o tratamento isonômico aos concorrentes determinado pela Constituição Federal.

Tratando especificamente da situação tratada nos autos, verifica-se que o artigo 24, inciso XIII, da Lei Geral de Licitações, estabelece a possibilidade de "*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*".

A hipótese legal pretende favorecer a celebração de contratos administrativos com a finalidade de, além de atender a uma demanda administrativa, viabilizar o fomento, pelo Poder Público, de entidades cujos fins sociais foram reputados pela lei, implicitamente, como de relevante interesse público.

Uld
ph



A regular aplicação dessa dispensa de licitação requer a comprovação de que a entidade a ser contratada preenche os requisitos expressamente previstos no dispositivo citado, quais sejam: (a) deve ser brasileira; (b) não deve possuir fins lucrativos; (c) deve ter inquestionável reputação ético-profissional; e (d) deve dedicar-se regimental e estatutariamente à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional ou ser instituição dedicada à recuperação social do preso.

Além disso, é preciso que haja nexos entre tal dispositivo, a natureza da instituição a ser contratada e o objeto contratual a ser executado, bem como justificativa da escolha da contratada e do preço a ser pago.

Sobre esses requisitos, o Tribunal de Contas da União consolidou seu entendimento na Súmula nº 250:

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 nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade de preços de mercado.

Acerca da aplicação desse dispositivo para a contratação direta de instituição sem fins lucrativos para a realização de Concurso Público, o Tribunal de Contas da União tem exarado o seguinte entendimento, desde o Acórdão no 569/2005 - Plenário:

[...] reconhecer a legalidade da utilização do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993 para justificar a dispensa de licitação em contratações de serviço de promoção de concurso público, desde que sejam observados todos os requisitos constantes do mencionado artigo e que o órgão ou a entidade contratante demonstre, com critérios objetivos, no seu plano estratégico ou em instrumento congêneres, a essencialidade do preenchimento do cargo objeto do concurso público para o seu desenvolvimento institucional.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Plenário do TCU respondeu a consulta por meio do Acórdão no 1.111/2010:

[...] esclarecer ao consulente que é possível a realização de concurso para provimento de cargos ou empregos públicos, por meio da contratação direta de entidade detentora de notória especialização e inquestionáveis capacidade e experiência na matéria, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei no 8.666, de 1993, sem prejuízo da observância dos demais requisitos estabelecidos na Lei para a contratação direta, como a elaboração de projeto básico e de orçamento detalhado (art. 70), além da razão de escolha da instituição executante e a justificativa do preço contratado (art. 26)". (TCUJ Acórdão no 1.110/2010, Plenário, Rel. Min. José Jorge, j, em 19.05.2010.)

Assim, resta-nos verificar se os documentos acostados aos autos demonstram que todos os requisitos legais, acima enumerados, foram atendidos.

Conforme quadro de documentos nos autos, foram enviados e-mails solicitando propostas para execução dos serviços pretendidos para as seguintes instituições:

- a. Associação Cearense de Estudos e Pesquisas – ACEP/UFC;
- b. Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional – CETREDE;
- c. Fundação Carlos Chagas – FCC;
- d. Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos – IMPARH;
- e. Universidade Estadual do Ceará – CEV/UECE;
- f. Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE/UNB;
- g. Instituto CONSULPAM.

Ud
Oh

Da análise realizada pela Coordenadoria de Gestão Estratégica de Pessoas da SEPLAG, resultou que apenas a proposta apresentada pela UECE atende a todas as exigências do Termo de Referência.

Cumprir registrar que, conforme relatado nos autos, antes do envio das propostas às instituições acima, foi realizada criteriosa observação das atividades corriqueiramente desenvolvidas pelas mesmas, sendo certo que todas possuem atuação em nível nacional, tendo executado processos seletivos e concursos públicos de grandes proporções, enquadrando-se, portanto, nas exigências constantes do inciso XIII, artigo 24 da Lei Geral de Licitações e contratos, quais sejam, são brasileiras, incumbidas da pesquisa, do ensino e do desenvolvimento institucional, demonstram que detêm notória e inquestionável reputação ético-profissional e não tem fins lucrativos, sendo certo que os documentos acostados aos autos, bem como as pesquisas realizadas por meio da rede mundial de computadores demonstram a veracidade da assertiva.

A referida análise mostra-se em total sintonia com as exigências legais e com as decisões dos Tribunais atinentes à espécie, uma vez que a escolha primou pela instituição que apresentou a proposta que, no todo, efetivamente apresenta as condições que melhor atendem às necessidades da Secretaria da Segurança Cidadã do Município de Sobral.

Cuidou o Coordenador de Gestão Estratégica de Pessoas de observar, na análise das propostas apresentadas:

Da análise das propostas apresentadas, verifica-se que a UECE foi a única instituição que apresentou proposta que atende plenamente às exigências do subitem 6.12 do Termo de Referência, restando as demais propostas desclassificadas.

Além disso, ressalta-se que o Instituto CONSULPAM estabeleceu em sua proposta comercial que as provas seriam aplicadas em Fortaleza, em clara violação os subitens 11.5 e 11.6 do Termo de Referência, que expressamente estabelecem que todas as etapas do certame deverão ocorrer na cidade de Sobral.

Não obstante, o IMPARH determinou em sua proposta o prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias para a execução dos serviços, de modo que o resultado final do certame somente seria publicado em novembro de 2022.

Tal situação contraria o disposto do subitem 7.2 do Termo de Referência e vai de encontro ao interesse público, sobretudo se considerarmos que a realização do Concurso Público é de necessidade primordial para este Município.

Portanto, conclui-se que a proposta apresentada pela UECE apresenta as condições mais adequadas e vantajosas à efetiva execução dos serviços, tendo respeitado todos as exigências do Termo de Referência, além de ser uma entidade que detém inquestionável reputação ético-profissional e vasta experiência na execução dos serviços a serem contratados, além de possuir a estrutura física e pessoal indispensáveis à realização dos serviços já devidamente instalada neste Estado, sendo, portanto, bastante remota a possibilidade de subcontratação dos serviços, o que poderia comprometer todo o sigilo indispensáveis à realização de Concurso Público.

Ademais, cumpre salientar que trata-se de uma instituição pública sem fins lucrativos, auditada pelo Tribunal de Contas do Estado, o que garante maior lisura e eficiência na realização de todo o procedimento.

Destaca-se, ainda, a indiscutível expertise da instituição na realização de serviços de natureza similar ao pretendido pela Prefeitura de Sobral, já tendo, inclusive, organizado e executado certames realizados no âmbito desta municipalidade.

Diante das vantagens elencadas, sugerimos a contratação da sobredita entidade para realização de Concurso Público para provimento de vagas de nível médio para atender à necessidade da Secretaria da Segurança Cidadã, através do suprimento de cargos vacantes da Guarda Civil Municipal de Sobral.

Manifestando-se sobre a temática, o TCU já decidiu:

(...) observe nas dispensas de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8666/93 a necessidade de ficar demonstrado nos autos 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 ou dedicada à recuperação social do preso - em sua capacidade de executar, com sua própria estrutura e de acordo com suas competências, o objeto do contrato... (em recomendação dada à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) no corpo do Acórdão 0558/2005 — 1ª Câmara — Tribunal de Contas da União).

A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação.

Em Prestação de Contas ordinária da Companhia das Docas do Estado da Bahia S.A. (CODEBA), fora efetuada a audiência dos responsáveis (Diretor-presidente e a Coordenadora do Departamento Jurídico) em face, dentre outros aspectos, da contratação direta de entidade sem fins lucrativos, com esteio no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, para a prestação de serviços técnico-administrativos especializados na área de meio ambiente, os quais, de fato, foram executados por um terceiro -particular. Ao analisar a ocorrência, registrou o relator que a fundação escolhida não dispunha, antes da contratação, de corpo técnico qualificado para a execução dos serviços. Em decorrência, "a contratação direta teria sido indevida porque estaria em desacordo com Jurisprudência desta Corte, mediante a qual é estabelecido que a entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar a capacidade de execução do objeto pactuado com meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo, portanto, inadmissível a subcontratação dos serviços (v.g. Acórdãos Plenário 1,803/2010 e 551/2010)". Aduziu o relator que esse entendimento se destina a "evitar que se utilize desse permissivo legal para contratação direta de empresa que atuará meramente como intermediária na prestação dos serviços", afastando-se o risco de "fuga ao regular certame licitatório, pois a empresa de fato executora do objeto não preencheria os requisitos subjetivos e objetivos para que fosse contratada com fulcro nessa hipótese de dispensa de licitação". Ademais, caso a contratada não possua as condições técnicas para a execução dos serviços contratados, inferiu o relator, não há como supor que ela atenda ao requisito legal que estabelece a necessidade de as contratadas possuírem inquestionável reputação ético-profissional". Noutro giro, anotou o relator entendimento jurisprudencial pretende assegurar o respeito ao princípio da economicidade, evitando "o desnecessário pagamento de valores a título de taxa de intermediação, correspondente à diferença entre o montante despendido pela administração e aquele auferido pela subcontratada executora dos serviços". Em conclusão, assentou que "o essencial é verificar em cada caso se houve a desvirtuação da norma legal de forma a se concluir que a contratada atuou como mera intermediária ou não detinha a capacitação necessária para a execução do objeto". Evidenciada a efetiva realização dos serviços por outra instituição e também que a contratada não detinha capacidade para a execução do objeto por meios próprios, o Plenário, acompanhando o relator, rejeitou as razões de justificativa apresentadas, para, dentre outras decisões, julgar irregulares as contas do Diretor-presidente e da Coordenadora do Departamento Jurídico, aplicando-lhes a multa capitulada no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92. Acórdão 3193/2014-Plenário, TC 015.560/2006-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 19.11.2014, Informativo de Licitações e Contratos Número 224 Sessões: 18 e 19 de novembro de 2014.

Assim, a Administração tratou de assegurar que a instituição escolhida reunisse as condições indispensáveis à realização, com estrutura própria e dentro da realidade local, de forma que a contratada não atue como "mera intermediária", situação que poderia inclusive comprometer todo o procedimento.

Cabe ressaltar que, na análise das propostas apresentadas para realização do referido certame, a proposta da UECE foi a que melhor satisfaz, de forma técnica e econômica a viabilidade da realização concurso, pois cabe à Administração Pública, em nome dos princípios da moralidade e da eficiência, a escolha da proposta efetivamente mais adequada às necessidades daquela e que garanta a execução dos serviços de forma lícita e transparente, uma vez que se trata de uma Concurso Público, sendo o custo da contratação equivalente a R\$ 922.000,00 (novecentos e vinte e dois mil reais).

Destaca-se que dentro das finalidades institucionais da entidade a ser contratada engloba-se a organização e realização de processos de seleção tal como concurso para órgão públicos e privados, de modo que guarda, portanto, estreita relação com o objeto que a

Ud
JL



Administração busca contratar. Portanto, é plenamente justificável a escolha da UECE para a execução dos serviços a serem contratados.

Demonstrado, através dos documentos acostados aos autos, que a pretensa contratada é detentora da habilitação jurídica e da regularidade fiscal, indispensáveis à contratação. Instase nos registrar ainda que a minuta do contrato proposta, está em perfeita consonância com as exigências do artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93, restando, portanto, aprovada.

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo² e a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, sendo realizado sob o prisma estritamente jurídico, de modo que não lhe compete adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa ou financeira, adstritos aos setores competentes.

CONCLUSÃO

Assim, diante dos argumentos acima delineados, opina-se pela possibilidade jurídica da contratação da UECE para a prestação dos serviços operacionais e técnicos de organização e execução do Concurso Público de Provas e Títulos para o provimento de cargo efetivo de Guarda Civil Municipal, de nível médio, e formação de cadastro de reserva para atender às necessidades da Secretaria da Segurança Cidadã, consistente no preenchimento de cargos vacantes da Guarda Civil Municipal de Sobral.

É o parecer,

Salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 19 de outubro de 2021.

TAMYRES LOPES ELIAS
 Gerente da Célula de Processos Licitatórios –
 SEPLAG – OAB/CE nº 43.880

De acordo:

MAC'DOUGLAS FREITAS PRADO
 Coordenador Jurídico – SEPLAG
 OAB/CE nº 30.219

² Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF. Mandado de Segurança nº. 30928-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. 05 de novembro de 2002).