

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 020/2022 – COJUR/STDE

PROCESSO Nº P199267/2022

INTERESSADA: Coordenadoria de Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional da STDE.

ASSUNTO: Solicitação de dispensa de licitação para Prestação de serviços de iniciação, aperfeiçoamento e qualificação profissional, por meio do Projeto Nova Chance, para pessoas a partir de 30 anos, das quais, estejam em busca de novas chances de acesso ao mercado de trabalho no Município de Sobral/CE (Sede/Distritos).

EMENTA: Contratação Direta. Dispensa de Licitação. Art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Prestação de serviços de iniciação, aperfeiçoamento e qualificação profissional, por meio do Projeto Nova Chance, para pessoas a partir de 30 anos, das quais, estejam em busca de novas chances de acesso ao mercado de trabalho no Município de Sobral/CE (Sede/Distritos).

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer, remetida a esta Coordenadoria Jurídica, pela Coordenadoria de Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional da STDE, solicitando a **DISPENSA DE LICITAÇÃO** para a “Prestação de serviços de iniciação, aperfeiçoamento e qualificação profissional, por meio do Projeto Nova Chance, para pessoas a partir de 30 anos, das quais, estejam em busca de novas chances de acesso ao mercado de trabalho no Município de Sobral/CE (Sede/Distritos)”, no valor total de R\$ 508.650,00 (quinhentos e oito mil e seiscentos e cinquenta reais), a ser realizado com a Empresa SENAI DEPARTAMENTO REGIONAL DO CEARÁ, inscrita no CNPJ nº 03.768.202/0008-42.

Compulsando os autos verifica-se presente processo administrativo:

- a) Requisição e Justificativa para a Contratação pelo setor requisitante, bem como a autorização expressa da Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Econômico;
- b) Termo de Referência;
- c) Justificativa do Preço;
- d) Proposta comercial da empresa a ser contratada;
- e) Composição de preço.





f) Documentos de Habilitação da empresa a ser contratada.

A justificativa trazida pela Coordenadoria de Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional da STDE para a presente contratação foi a seguinte:

“O desemprego no Brasil tem sido um fator de preocupação para toda a população, uma vez que essas taxas veem crescendo cada vez mais, atingindo públicos diversos e em todas as regiões do país está presente. Quando essa realidade permanece por muito tempo as consequências geradas na sociedade são graves, duradouras e até mesmo permanentes, dentre elas pode-se citar: a elevação dos índices de criminalidade, desorganização familiar nos aspectos financeiros e sociais, fome, dentre outros pontos. A taxa de desocupação no Ceará estabeleceu-se em 15,1% no primeiro trimestre de 2021 (janeiro a março). O resultado é 0,7 ponto percentual superior ao apresentado no quarto trimestre de 2020, quando o desemprego registrou taxa de 14,4%. O valor cearense ainda fica acima do nacional, que alcançou 14,7% de desocupação nos primeiros três meses deste ano. Em igual período só que em 2020, a taxa de desemprego também medida pela mesma instituição, resultava em 12,2% (IBGE; PNAD, 2021). Ainda com base na fonte anteriormente relatada, não foi só o desemprego tradicional que atingiu valores expressivos entre os anos de 2020 e 2021. A população desalentada cearense, por exemplo, cresceu 21% do primeiro trimestre do ano passado para o mesmo período de 2021, principalmente entre os adultos. Com isso, registra-se 466 mil pessoas que desistiram de procurar emprego. É o maior número registrado desde 2012. Diante deste breve panorama, observa-se a importância de construir políticas públicas que auxiliem os gestores a favorecerem novas oportunidades as pessoas e com isso melhorar significativamente esses indicadores. Acrescido deste desafio, está em refletir sobre ações para um mundo pós pandêmico. O Projeto Nova Chance tem como público-alvo pessoas com idade a partir dos (30) trinta anos de ambos os sexos (masculino e feminino) e tem como objetivo capacitá-las através de formação, qualificação profissional e gestão profissional de carreira para pessoas adultas, das quais, estejam em busca de serem reintegradas no mercado de trabalho ou desejem empreender em um negócio próprio, tendo no final de todo o processo estabelecidos de forma oportunamente contemplada na relação entre trabalho e cidadania, proporção de um espaço para autoconhecimento, fornecimento de informações sobre o mercado de trabalho e o perfil profissional, reforçando a importância da qualificação e da construção de um bom projeto profissional. O presente projeto estará alicerçado numa metodologia que possibilitará aos participantes envolvidos trocar experiências, vivenciar diálogos através de rodas de conversa, buscando fixar os aprendizados adquiridos; estimular à consciência do processo criativo pessoal e ainda aprimorar o reconhecimento de aptidões e habilidades para a execução das tarefas que fazem parte do processo de aprendizagem. Defronte os aspectos técnicos para atingir os objetivos gerais e específicos da proposta, deverá ocorrer o desenvolvimento

[Handwritten mark]

[Handwritten mark]



estruturado de aulas teóricas/práticas e organização de palestras temáticas sob a responsabilidade de profissionais selecionados pelas instituições parceiras. Os cursos ofertados serão nas áreas de alimentos e bebidas, automotiva, automação, eletroeletrônica, refrigeração e climatização, têxtil, vestuário e metal mecânico, que irão capacitar 460 pessoas divididas em 23 turmas com 20 alunos em cada. As ações do Projeto Nova Chance serão executadas no período de 12 meses e tem como resultado esperado a capacitação profissional de seus participantes para reintegração ao mercado de trabalho bem como, disseminar a cultura empreendedora no município de Sobral/Ceará (Sede/Distritos)".

Em seguida, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos dos documentos elaborados, conforme disposição do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir à **Coordenadoria de Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional da STDE** no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados no presente processo.

É o relatório. Passemos 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

Handwritten initials/signature



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

As contratações de bens e serviços pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, instrumento que a Administração Pública utiliza para selecionar a proposta que lhe seja mais vantajosa, assegurando sempre a prevalência do interesse público, conjugado ao princípio da isonomia entre os concorrentes.

Nesse sentido, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, determina que todas as contratações realizadas pelo Poder Público devem, obrigatoriamente, ser precedidas de procedimento licitatório, ressalvados os casos especificados na legislação. Ou seja, a regra estabelecida na Constituição Federal é a de que a Administração deverá contratar mediante processo licitatório. Excepcionalmente, é possível a contratação direta, a qual pode se dar nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade previstas nos artigos 17, 24 e 25, da Lei nº 8.666/1993.

Em termos gerais, a dispensa de licitação ocorre naquelas situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Já a inexigibilidade se dá quando inviável for a realização do certame.

Convém lembrar que as hipóteses elencadas nos incisos do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 referem-se a casos de licitação dispensável, de modo que compete discricionariamente à Administração avaliar se deve proceder à licitação pública ou não, devendo sempre levar em conta o interesse público.

A questão em análise versa sobre a hipótese de dispensa de licitação para contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, *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.

O referido dispositivo traz os seguintes requisitos para a contratação:

- a) que a empresa seja uma instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional;
- b) detenha inquestionável reputação ético-profissional; e
- c) não tenha fins lucrativos.

Tais requisitos são cumulativos e devem ser devidamente comprovados nos autos, com vistas a se permitir tal contratação.

Sobre a necessidade de se comprovar a inquestionável reputação ético-profissional da fundação de apoio, vale lembrar a lição do professor e ministro do Tribunal de Contas da União Benjamim Zymler:

A contratada deve ter inquestionável reputação ético-profissional. O aspecto "ético" refere-se à credibilidade da entidade no mercado. Algo similar à "reputação ilibada" da pessoa física. O aspecto profissional refere-se à capacidade para executar o objeto.

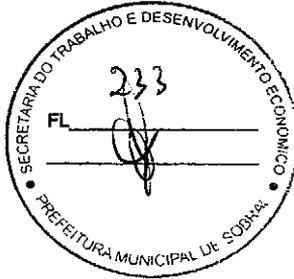
Nesse contexto, o SENAI DEPARTAMENTO REGIONAL DO CEARÁ é uma entidade de direito privado nos termos da lei civil, sem fins lucrativos, criado pelo Decreto-Lei 4.048 de 22 de janeiro de 1942.

Os tribunais já se manifestaram a favor da contratação das organizações do Sistema S, pela Administração Pública, para serviços de ensino. Vejamos:

TJ-SP - Apelação APL 9085837602006826 SP 9085837-60.2006.8.26.0000 (TJ-SP) Data de publicação: 30/09/2011
Ementa: Licitação - Dispensa - Prestação de serviços pelo **SENAC**, instituição brasileira de pesquisa, ensino e desenvolvimento, de **inquestionável reputação ético-profissional, sem fins lucrativos** - (CF , art. 37 , XXXI e Lei 8666 /93, art. 24 , XIII)- Dispensa que fica a critério da Administração, justificado o ato - Ação popular improcedente - Inexistência de lesividade ou de ilegalidade na dispensa - Recurso não provido. Ação popular apensa, com a mesma finalidade, promovida por outro eleitor que, entretanto, não forneceu as peças necessárias às citações. Processo extinto, sem exame do mérito, nos termos do disposto no art. 267, IV e

V, do CPC. Decisão mantida. Recurso não provido (**grifos nossos**).

Prima facie, o Sistema "S" trata-se de um conjunto de instituições brasileiras sem finalidades lucrativas que detêm, nas suas áreas de atuação, inquestionável reputação ético-profissional. Vejamos o posicionamento do renomado autor Bandeira de Mello, que revela que tais organizações desenvolvem suas atividades paralelamente às ações implementadas pelo próprio poder público, sendo:



"Pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e à qual "o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestações de seu poder de império, como o tributário, por exemplo. Não abrange as sociedades de economia mista e empresas públicas; trata-se de pessoas privadas que exercem função típica (embora não exclusiva do Estado), como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social, de formação profissional. O desempenho das atividades protetórias próprias do Estado de polícia por entidades que colaboram com o Estado, faz com que as mesmas se coloquem próximas ao Estado, paralelas a ele". (BANDEIRA DE MELO, 2004, p. 209). (grifo nosso).

Ademais, tem-se como aspecto relevante a ser apreciado objetivando o seu perfeito enquadramento ao que giza o preceito legal, a finalidade precípua a pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, ou, ainda, que a dedicação à recuperação social do preso.

Vejamos abaixo decisões do Tribunal de Contas da União acerca do tema:

"A contratação direta com fundamento no art. 24, XIII, da Lei de Licitações deve ocorrer quando houver nexo esse fundamento, a natureza da instituição contratada e o objeto ajustado, além da compatibilidade entre o preço pactuado e o preço de mercado. Os instrumentos contratuais devem explicitar os preços a serem pagos pelos itens de serviços efetivamente executados., a fim de garantir que os mesmos sejam compatíveis com os preços de mercado.". (acórdão 50/07, Plenário, relator Min. Bejamim Zymler).

"A jurisprudência desta Corte já afirmou que, para a contratação direta com base na norma supra, não basta que a entidade contratada preencha os requisitos estatutários exigidos pelo dispositivo legal, é necessário, também, que o objeto a ser contratado guarde estreita correlação com as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional." (acórdão 1.616/03 - Plenário, relator Min. Augusto Sherman).

Com efeito, a dispensa de licitação para contratação do **SENAI DEPARTAMENTO REGIONAL DO CEARÁ** que, segundo o setor requisitante, trata-se de entidade de notória capacidade técnica para a prestação de serviços educacionais, está contemplada dentro da exceção legal às licitações, devendo o respectivo processo administrativo ser instruído nos termos do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito:



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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública 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.

Assim, após o devido enquadramento da contratação no âmbito de aplicação do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, devem ser providenciados os documentos contidos nos dispositivos legais supramencionados.

Sobre a justificativa para a dispensa de licitação, o TCU, em sua jurisprudência sistematizada, é contundente ao dispor sobre a sua obrigatoriedade:

CONTRATAÇÃO DIRETA / JUSTIFICAÇÃO E FORMALIZAÇÃO / JUSTIFICAÇÃO E FORMALIZAÇÃO - FORMALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO As justificativas para a inexigibilidade e dispensa de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, com a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a administração, consoante determina o art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/93.

Ademais, os autos devem ser instruídos com a razão da escolha do fornecedor/executante, conforme exigência do inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93. Ou seja, é necessário que esteja bem claro nos autos a razão de sua escolha.

Com relação à justificativa do preço, é válido atentar-se para o magistério do professor Marçal Justen Filho:



A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A regra não se vincula precipuamente à contratação direta - afinal, não se admite, em hipótese alguma, que a Administração efetive contratação com valor desarrazoado (...) Mas a questão adquire outros contornos em contratações diretas, em virtude da ausência de oportunidade para fiscalização mais efetiva por parte da comunidade e dos próprios interessados. Diante da ausência de competição, amplia-se o risco de elevação dos valores contratuais.

A jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido, os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014 – Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

Sobre o tema, deve ser observado o disposto na Súmula nº 250 do TCU, que assim dispõe:

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

Deve, pois, ser juntada aos autos manifestação sobre o preço ofertado pela empresa incumbida regimentalmente de ensino, para a prestação do serviço, atestando sua razoabilidade e sua conformidade com os valores praticados no mercado. Cabe ressaltar que a justificativa de preço deve estar adequada e suficientemente demonstrada nos autos, sob pena de comprometer a viabilidade do contrato a ser firmado.

Cabe destacar que, como regra, a comprovação de habilitação para contratação com a Administração Pública (artigos 28 e seguintes da Lei nº 8.666/93) devem ser efetuadas nos casos de dispensa de licitação.

Nesse contexto, devem ser apresentados os documentos da contratada, bem como as comprovações de regularidade de praxe.

Ainda, considerando que as condições de habilitação devem estar presentes no momento da contratação, deve a área responsável atentar para a validade das certidões

e informações constantes dos cadastros consultados quando da celebração do ajuste propriamente dito.

No que toca à disponibilidade de recursos orçamentários, tem-se que nenhuma ação do Poder Público que enseje assunção ou aumento de despesa pode ser implementada sem a correspondente previsão de recursos. Desse modo, recomenda-se que o contrato só seja assinado quando os valores necessários ao aporte de recursos efetivamente estiverem disponíveis para pagamento.



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 STDE 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 Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional da STDE**.

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 precípuo de cumprir o seu objeto.

Remeta-se os autos do presente processo a Exma. Sra. Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Econômico para considerações. Empós, tramite-se a presente demanda à Central de Licitações de Sobral/CE para providências.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Sobral (CE), 18 de maio de 2022.


Dayelle Kelly Coelho Rodrigues
Coordenadora Jurídica da STDE
OAB/CE nº 26.899



DESPACHO:

De acordo com a íntegra do Parecer nº **020/2022** – COJUR/STDE. Remeta-se os autos à Central de Licitações (CELIC) para providências.



Alexsanda Cavalcante Arcanjo Vasconcelos
Secretária do Trabalho e Desenvolvimento Econômico