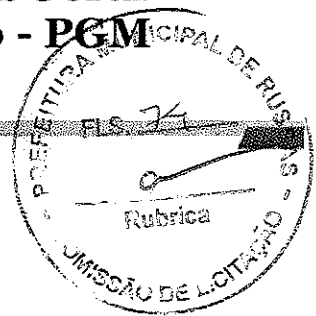
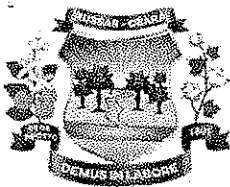




PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: SECRETARIA DE AGRICULTURA.

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. ARTIGO 24, INCISO XIII, DA LEI Nº 8.666/93.

PARECERISTA: DR. HELTON FRANK DE OLIVEIRA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA/INSTRUTORIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA APICULTURA E DA OVINOCAPRINOCULTURA NO MUNICÍPIO DE RUSSAS. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. POSSIBILIDADE JURÍDICA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 24, INCISO XIII, DA LEI Nº 8.666/93.

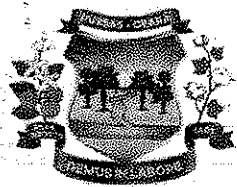
I. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela **SECRETARIA DE AGRICULTURA**, acerca da regularidade jurídica da contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, visando à contratação do **SEBRAE** para prestação de **SERVIÇOS DE CONSULTORIA/INSTRUTORIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA BOVINOCULTURA, DA CAPRINOVINOCULTURA E DA APICULTURA NO MUNICÍPIO DE RUSSAS, A SEREM EXECUTADOS SOB A COORDENAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA..**

O presente procedimento foi instruído com documentos essenciais à análise do caso, dos quais, destacam-se os seguintes:

- a) Termo de Referência;
- b) Proposta Comercial do Projeto e Plano de Trabalho;
- c) Justificativa da Escolha e do Preço;
- d) Documentos relacionados à habilitação jurídica e à regularidade fiscal; e
- e) Minuta do pretenso contrato;

Eis o breve relato, passo à análise jurídica do presente caso.



II. DA ANÁLISE JURÍDICA

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os princípios que regem a Administração Pública, estabeleceu, em seu artigo 37, inciso XXI, a necessidade de um procedimento prévio formal de escolha para as contratações de obras, serviços, compras e alienações. Este procedimento administrativo preparatório de um contrato a ser celebrado entre a Municipalidade e os particulares é o que se denomina de “Licitação”.

Como regra, tem-se a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares. Entretanto, essa norma constitucional ressalvou algumas hipóteses, previstas pela legislação infraconstitucional, isentando a Administração Pública do procedimento licitatório. São os casos de licitação dispensada, dispensa e inexigibilidade de licitação, institutos diversos insertos nos arts. 17, 24 e 25, respectivamente, da Lei nº 8.666/93.

A análise da situação fática aqui disposta busca perquirir se restou configurada uma das situações legais previstas no artigo 24 da Lei de Licitações, mais especificamente a do inciso XIII, *in verbis*:

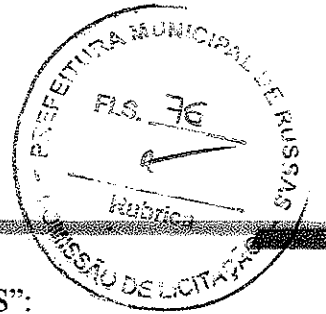
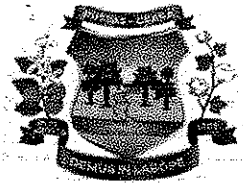
Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Antes de adentrar especificamente no mérito da contratação direta por dispensa de licitação, cumpre destacar que o SERVIÇO DE APOIO ÀS PEQUENAS EMPRESAS DO ESTADO DO CEARÁ – SEBRAE/CE integra os serviços sociais autônomos, sendo uma entidade pertencente ao denominado Sistema “S”. Serviços sociais autônomos, segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (2003:362):

“São todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias”. (Grifamos)



O autor supracitado acrescenta que as entidades pertencentes ao Sistema "S":

"Embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou".

Nesse ponto, podemos concluir que o SEBRAE é uma entidade paraestatal, não integrante da Administração direta nem indireta, criada por Lei, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, exercendo uma atividade de interesse público incentivada pelo Estado.

Assim, por não exercer qualquer atividade objeto de descentralização e/ou delegação pelo Poder Público (somente atividade privada de interesse público ou social), nem administrar recursos públicos, é inequívoco que o SEBRAE está obrigado tão somente ao controle finalístico do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, vejamos os enunciados a seguir:

Acórdão nº 1770/2013 - Plenário do TCU

Enunciado:

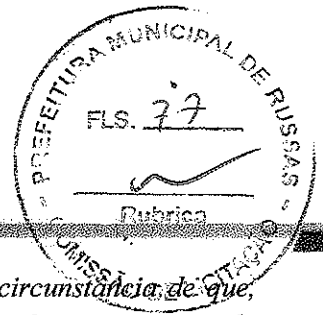
Por arrecadarem e gerenciarem recursos públicos de natureza parafiscal, as entidades do Sistema "S" estão sujeitas à fiscalização do TCU.

Acórdão nº 2073/2015 - Plenário do TCU

Enunciado:

Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinadas ao atendimento de fins de interesse público.

Pois bem, é importante registrar, de início, que na dispensa de licitação existe a possibilidade de competição que justifique a licitação, contudo, a lei faculta a contratação direta, que fica inserida na competência discricionária da Administração. No mesmo sentido é a assertiva de Jose dos Santos Carvalho Filho:



*"A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório."*¹

Debruçando-se especificamente na hipótese contida no inciso XIII, art. 24, da Lei de Licitações, constatamos que a contratação tem que atender aos requisitos explicitados na referida norma, quais sejam: **a) tratar-se a contratada de instituição brasileira; b) ter por objeto, qualificado em seu estatuto ou regimento, o ensino, a pesquisa, o desenvolvimento institucional ou a recuperação social do preso; c) não ter fins lucrativos; e d) possuir inquestionável reputação ético-profissional.**

O SEBRAE, enquanto instituição integrante do Sistema "S", é efetivamente instituição brasileira sem fins lucrativos, posto ser subsidiada por contribuições parafiscais e não haver autorização expressa ou objetivo fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das microempresas e das empresas de pequeno porte.

Corroborando o entendimento supra, veja o que assevera o art. 1º do ESTATUTO SOCIAL DO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE (RESOLUÇÃO CDN Nº 372/2021):

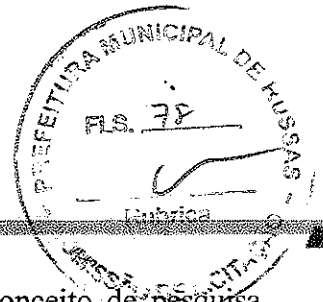
Art. 1º O SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE é um Serviço Social Autônomo, instituído por escritura pública sob a forma de entidade associativa de direito privado, sem fins lucrativos, regulada pelo presente Estatuto, em consonância com a Lei nº. 8.029, de 12 de abril de 1990 e alterações posteriores, regulamentada pelo Decreto nº. 99.570, de 09 de outubro de 1990, que dispuseram sobre a desvinculação da entidade da administração pública federal.

Portanto, a cobrança de remuneração pelo serviço não descaracteriza a ausência de fins lucrativos da instituição, porque o referido requisito é confirmado por não haver distribuição de benefícios aos sócios da pessoa jurídica por conta do exercício das atividades ordinárias da entidade, o que, reiterar-se, não inviabiliza a cobrança de contrapartida em dinheiro pela execução dos serviços que se propõe a fazer.

Quanto ao segundo requisito, qual seja: ser esta instituição incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional (...), as considerações são as seguintes.

A dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei de Licitações, só é possível quando, comprovadamente houver nexo entre a natureza e competências da instituição a

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 238.



ser contratada e o objeto do contrato, que devem estar enquadrados no conceito de pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social do preso, conforme Súmula nº 250 do TCU². Assim, é defeso à Administração contratar um particular, mesmo que este apresente objeto social na conformidade legal, para vir a cumprir atividade que não seja correlata a referidas áreas de atuação.

A doutrina corrobora tal entendimento. De acordo com Joel Menezes de Niebuhr, duas questões devem ser analisadas para a contratação direta por dispensa de licitação fundamentada no inciso XIII, art. 24, da Lei nº 8.666/93:

“Em primeiro lugar, se a dispensa é para entidades dedicadas à pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento nacional ou à recuperação do preso, evidentemente que o contrato a ser celebrado precisa guardar pertinência a tais finalidades. Ou seja, o contrato deve ter por objeto a pesquisa, o ensino ou algo prestante ao desenvolvimento institucional ao à recuperação social do preso.

Em segundo lugar, a instituição precisa dedicar-se à área objeto do contrato, que deve se relacionar com um dos objetivos enunciados no dispositivo supracitado e revelar experiência nela. Por exemplo: é irrazoável contratar instituição ambiental para realizar curso de marketing, ou instituição de engenharia para realizar curso de administração.”³

De acordo com o art. 5º do ESTATUTO SOCIAL DO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (RESOLUÇÃO CDN Nº 372/2021), o SEBRAE é incumbido, estatutariamente, da pesquisa, do ensino e do desenvolvimento institucional, senão, veja:

*Art. 5º O SEBRAE tem por objetivo fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das microempresas e das empresas de pequeno porte industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, notadamente nos campos da economia, administração, finanças e legislação; facilitar o acesso ao crédito, a capitalização e o fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização daquelas empresas; **promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia, do meio ambiente, da capacitação gerencial e da assistência social; promover a educação, a cultura empreendedora e a disseminação de conhecimento sobre o***

² 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.

³ NIEBUHR, Joel Menezes de. *Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. 2 ed. Belo Horizonte: 2008. p. 516



empreendedorismo, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento. (Grifei)

Relativamente ao requisito faltante, qual seja, a inquestionável reputação ético-profissional da instituição contratada, esclareça-se, por oportuno, que embora seja de conhecimento público a notoriedade do SEBRAE, ratifica-se o conceito desta por meio da execução de diversos estudos, projetos e pesquisas devidamente realizados pela interessada no âmbito educacional para pessoas jurídicas de direito privado e de direito público.

Em conclusão, confirma-se o preenchimento dos requisitos exigidos pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações, razão pela qual não existe óbice jurídico, a princípio, para a contratação direta almejada.

III. DOS ASPECTOS FORMAIS DA CONTRATAÇÃO

a. TERMO DE REFERÊNCIA / PROJETO BÁSICO

O Termo de Referência é um documento basilar e deve especificar pormenorizadamente o que se pretende contratar e a forma como vai se formalizar a contratação.

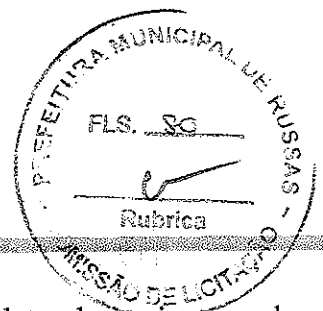
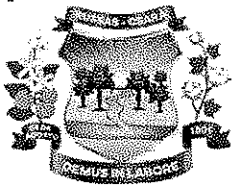
No momento da elaboração do instrumento acima citado, a Administração dever observar o que dispõe o inciso IX, do art. 6º e Art. 7º, Inciso I da Lei nº 8.666/93 ainda que nas hipóteses de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação ante o teor do §9º do Art. 7º.

Da análise dos autos, constatou-se a autoridade consulente apontou as especificações da contratação, as justificativas da escolha do fornecedor e do preço, as condições mínimas de contratação, determinando as obrigações das partes e o regime de fiscalização, dentre outros pontos essenciais à contratação direta pretendida.

b. HABILITAÇÃO JURÍDICA, REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA E DO CONTRATADO

Não obstante tratar de situação de dispensa do procedimento licitatório, todas as outras condições referentes a esse procedimento devem ser atendidas. Destarte, é imprescindível a aferição dos documentos relacionados à habilitação jurídica e à regularidade fiscal e trabalhista, bem como da qualificação econômico-financeira do contratado.

Essa demonstração da manutenção das condições de habilitação jurídica, de regularidade fiscal e trabalhista e de qualificação econômico-financeira também se dá nas contratações diretas (conforme entendimento do TCU - Acórdão nº 943/2010 - Plenário, TC-014.687/2007-4, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 05.05.2010) com prévia consulta e juntada aos autos dos documentos de comprovação.



Ressalte-se que as certidões/declarações juntadas deverão, na data da assinatura do contrato, estar válidas.

c. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

A Administração Pública, como regra, não pode instaurar processo licitatório ou efetuar qualquer contratação sem que disponha de recursos orçamentários para honrar as obrigações pecuniárias decorrentes, conforme dispõe o art. 14, da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

No procedimento administrativo em análise, a autoridade consulente deve apontar, de forma detalhada, a dotação orçamentária necessária ao custeio da pretensa contratação.

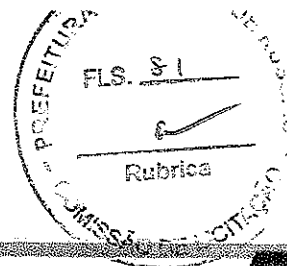
d. MINUTA CONTRATUAL

Quanto à minuta do contrato anexada aos autos, não se vislumbra óbices jurídicos aos termos da mesma, uma vez que está em estrita consonância com a legislação aplicada ao caso *sub examine*.

IV. DA CONCLUSÃO

Ex. positis, entende-se pela possibilidade jurídica, para a contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, visando à contratação do SEBRAE para prestação de CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA/INSTRUTORIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA BOVINOCULTURA, DA CAPRINOVINOCULTURA E DA APICULTURA NO MUNICÍPIO DE RUSSAS, A SEREM EXECUTADOS SOB A COORDENAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA, ficando a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade consulente, na forma da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

Por fim, impende salientar que o exame dos autos do presente procedimento administrativo restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles que estejam estritamente relacionados ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor. Sendo assim, esta Procuradoria parte da premissa de que a autoridade consulente se municiou do conhecimento especializado disponível para fundamentar a contratação ora pretendida, observando, ainda, os requisitos legalmente impostos.



Nesse sentindo, destaca-se que, de acordo com o BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª Edição: 2016)⁴, o parecerista deve evitar emitir posicionamento conclusivo sobre temas não jurídicos, devendo se ater, portanto, a formular recomendações pontuais, desde que enfatize o caráter discricionário de seu acatamento.

Destaque-se, ainda, que a jurisprudência é uníssona em asseverar que parecer jurídico é peça meramente opinativa, não vinculando o administrador em sua decisão, senão veja o seguinte trecho do MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/08, STF:

“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.”

Reforçando o entendimento supracitado, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil editou a Súmula nº 05/2012⁵.

Destarte, a presente manifestação visa analisar tão somente as questões jurídicas pertinentes ao caso.

Este é o parecer, salvo melhor juízo da respectiva autoridade administrativa competente.

Russas/CE, 20 de março de 2023.


HELTON FRANK DE OLIVEIRA
PROCURADOR DE CLASSE INICIAL
OAB/CE Nº 41.139-B
PORTARIA Nº 229/2022

⁴ BPC nº 7 – Enunciado: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

⁵ ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).

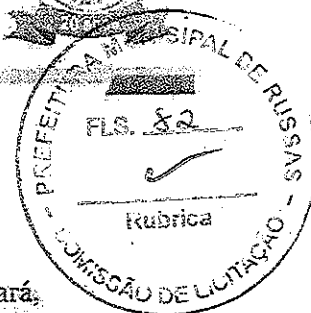


Prefeitura de
Russas

Gabinete do Prefeito - GABIN



PROGRAMA PREFEITO
AMIGO DA CRIANÇA



PORTARIA Nº 229/2022 de 21 de junho de 2022.

O PREFEITO MUNICIPAL DE RUSSAS – Estado do Ceará, Sr. Sávio Gurgel Nogueira, no uso de suas atribuições legais, e de conformidade com a Lei Municipal nº 1.839/2019 – Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Procuradoria Geral do Município de Russas,

RESOLVE:

Art. 1º - **DESIGNAR** o Procurador do Município Sr. **HELTON FRANK DE OLIVEIRA**, cadastrado no CPF nº 940.543.123-49, matrícula nº 31.433, lotado na Procuradoria Geral do Município – PGM, para exercer suas funções junto a Secretaria de Finanças – SEFIN atuando no Setor de Licitação do município, ficando responsável pela gestão e acompanhamento de Processos e Procedimentos Licitatórios, Pareceres em matéria licitatória, Notificações Extrajudiciais de empresas contratadas e demais matérias correlatas que envolvam o setor.

Art. 2º - A Procuradoria Geral poderá a qualquer tempo, em havendo interesse, requisitar o retorno do Procurador para suas funções originais.

Art. 3º - Esta portaria entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura Municipal de Russas/CE, em 21 de junho de 2022.


Sávio Gurgel Nogueira
Prefeito Municipal