



CÂMARA MUNICIPAL DE
SERTÂNIA
CASA JOSÉ SEVERO DE MELO

PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: Equipe de Contratação

ASSUNTO: Análise de Procedimento Licitatório Nº 001/2024 – Dispensa nº 001/2024

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, INCISO XV, DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE INSTITUTO DE APOIO À GESTÃO EDUCACIONAL – IGEDUC, PARA EXECUÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. POSSIBILIDADE CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DE TODAS AS FORMALIDADES PREVISTA.

Vieram a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de Parecer, processo de licitação cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço técnico de organização de concurso público para câmara de vereadores de Sertânia-PE.

Trata-se, portanto, de análise da solicitação sobre a possibilidade legal de contratação, por dispensa de licitação, do INSTITUTO DE APOIO À GESTÃO EDUCACIONAL – IGEDUC, inscrito no CNPJ/ME sob o nº 23.418.768/0001-85, com esteio no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/21, para a prestação de serviço técnico especializado visando à realização de Concurso Público para o provimento de 13 (treze) vagas em cargos efetivos.

A solicitação do certame para o Concurso Público em comento foi expressa pelo Sr. Presidente da Mesa Diretoira do Poder Legislativo, com arrimo na necessidade de suprimento das vagas ofertadas pela Lei nº 1.827/2024. A missiva da aludida comissão indica os termos para a contratação almejada, a existência da disponibilidade orçamentária e o valor estimado para a realização do Concurso Público. Nessa senda, também emana que resta comprovada a autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias com a criação de cargos e funções, bem que as despesas com pessoal se encontram abaixo do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000), além da autorização para a contratação pela autoridade competente.

Anexa à correspondência da unidade administrativa consta a proposta de preço colhida da entidade pesquisada, bem como a documentação habilitatória, o correspondente acervo técnico que denota a expertise na realização de concursos públicos e seleções simplificadas de pessoal, somado às certificações dos softwares utilizados.

É o relatório.

1. DA FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata das disposições gerais acerca da Administração Pública, estabelece no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos específicos em lei, serão contratados mediante prévio processo de licitação pública, em que seja assegurado o atendimento ao princípio da igualdade de condições a todos os concorrentes, a busca da melhor proposta e, por fim, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

No ordenamento jurídico pátrio, a Lei nº 14.133/2021 veicula as normas gerais sobre licitação e contratos administrativos, em direta filiação ao que prevê o art. 37, inciso XXI da Carta Magna de 1998.

Assim, verifica-se que a licitação possui dupla finalidade, ou seja, ao mesmo passo em que objetiva a vantajosidade na seleção de propostas, visa também atingir tal desiderato obedecendo plenamente o tratamento isonômico entre os concorrentes.

A despeito da regra geral acima tratada, a legislação brasileira, em determinados casos, faculta ao administrador público a realização ou não do procedimento licitatório, haja vista razões de relevante interesse público e/ou outras circunstâncias expressamente contempladas pela lei como ensejadoras de dispensa ou de inexigibilidade.



Na inteligência de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em Contratação Direta sem Licitação, Ed. Brasília Jurídica, 5ª Edição, p. 289:

“Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, numerus clausus, no jargão jurídico, querendo significar que são aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação”.

No mesmo trilhar a lição de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 13ª Ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 302), que esclarece a distinção entre os dois institutos

“A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que jus fique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto, ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável”

Nesse viés, a lei geral de licitações e contratos administrativos emana no rol das hipóteses das dispensas de licitação aquela que se funda no inciso XV do art. 75, da Lei 14.133/21 e que, *in casu*, calha ao lanço:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

Inicialmente há que se observar que a redação dada ao art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 não se afasta daquela apresentada no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, 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;

Assim, não obstante a edição recente da Lei nº 14.133/2021, a inexistência de alteração substancial no marco legal dessa hipótese de dispensa de licitação autoriza a adoção dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais produzidos quanto ao tema sob a égide da Lei nº 8.666/93.

A utilização de tal modal de dispensa (art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021) implica no cumprimento dos requisitos subjetivos previstos, quais sejam, a comprovação acerca da finalidade própria da instituição, sem objetivo de lucro e voltada para uma das atividades legalmente previstas, que deve se dar mediante a análise do estatuto da entidade. Já no tocante à “inquestionável reputação ético-profissional”, o preceito se relaciona à atividade em relação à qual a entidade será contratada, dentre aquelas legalmente previstas. Dita reputação não pode ser atestada pela própria interessada. Destarte, o Poder Público deve exigir da instituição que apresente



CÂMARA MUNICIPAL DE
SERTÂNIA
CASA JOSÉ SEVERO DE MELO

atestados emitidos por outros entes públicos que a tenham contratado para a prestação de serviços similares. Também pode ele mesmo atestar a regular execução de serviços semelhantes que tenham sido objeto de contratos anteriores com a mesma instituição.

Ademais de tais requisitos de ordem subjetiva, o objeto do contrato, como não poderia ser diferente, deve guardar necessária relação com uma daquelas atividades referidas na lei. Mais precisamente, o objeto do contrato apenas pode versar sobre atividade que se insere dentre as finalidades estatutárias da contratada, em razão da qual ela foi escolhida, à luz de sua inquestionável reputação ético-profissional na matéria.

A doutrina de JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres, Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública, 6ª Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 284) quanto ao tema:

“Infere-se que longo e sinuoso tem sido o caminho do amadurecimento hermenêutico do inciso XIII do art. 24 da Lei Geral de Licitações. Hoje, seria possível extrair-se do decisório do TCU que são requisitos de validade da contratação direta nele amparável, em síntese esquemática: (a) a pessoa jurídica a ser contratada atender à qualificação expressa no texto legal (o estatuto ou regimento interno fazê-la dedicada ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional); (b) o objeto do contrato corresponder a uma dessas especialidades; (c) o caráter intuito personae do contrato, a impor, que a execução das obrigações seja feita pela própria entidade, vedadas, em princípio, a subcontratação e a terceirização; (d) a expressão ‘desenvolvimento institucional’ compreender bem ou atividade sob a tutela da Constituição, conferindo à dispensa nota de excepcionalidade, com a qual não se compadecem serviços corriqueiramente encontrados no mercado”

O Tribunal de Contas da União, em relação ao disposto no art. 24, XIII da lei nº 8.666/93, possui entendimento consolidado sobre o tema. De acordo com sua Súmula nº 250:

“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 nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.”

Nesse jaez, sob o art. 24, XIII da lei nº 8.666/93, a jurisprudência do TCU admite a contratação direta de entidade organizadora de concursos públicos com fundamento no dispositivo suso referido. Entende que a realização de concurso público para provimento de cargos ou funções essenciais ao exercício das atividades do ente público se insere no conceito de “desenvolvimento institucional”. Nesse sentido, confira-se os seguintes precedentes:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) **9.2. 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. 7º), além da razão de escolha da instituição executante e a justificativa do preço contratado (art. 26); (...)** (Acórdão nº 1.111/2010 – Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Data: 19.05.2010).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em: (...) **9.2. determinar à Comissão**



Nacional de Energia Nuclear (CNEN) que: **9.2.1. observe, no caso de contratação direta, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, de instituição para promoção de concurso público, todos os requisitos constantes do citado artigo e demonstre, com critérios objetivos, no seu plano estratégico ou em instrumento congênere, a essencialidade do preenchimento do cargo objeto do concurso público para o seu desenvolvimento institucional; (...)** (Acórdão nº 569/2005 – Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Data: 11/05/2005).

Voto Revisor: (...) 18. De modo geral, as atividades relacionadas à promoção de concurso público têm pertinência com o desenvolvimento institucional da contratante. Essa afirmação apoia-se no entendimento de que a política de recursos humanos da Administração Pública inicia-se com a seleção, mediante concurso público, de pessoal para provimento dos seus cargos vagos. E o desenvolvimento institucional da Administração depende, dentre outros fatores, da qualificação do pessoal selecionado, que deve atender, desde o princípio, às necessidades da Administração contratante. **Portanto, não há como dissociar o desenvolvimento institucional do objeto realização de concurso público.**

(...) 24. Não obstante, **impõe-se reconhecer que a interpretação do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 não suporta toda e qualquer contratação direta de instituição para realização de concurso público, mas apenas de instituições que atendam aos requisitos constantes do próprio texto legal**, ou seja: ser brasileira, não ter fins lucrativos, apresentar inquestionável reputação ético-profissional, ter como objetivo estatutário-regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional. Além disso, a instituição deve deter reputação ético-profissional na estrita área para a qual está sendo contratada (Decisão 908/1999 – TCU – Plenário) e o objeto contratado deve guardar correlação com o ensino, pesquisa ou o desenvolvimento institucional. (Acórdão nº 569/2005 – Plenário. Revisor: Marcos Bemquerer Costa. Data: 11/05/2005).
(Grifo nosso)

Esses arestos culminaram consolidados na Súmula nº 287/14 do TCU, que exara:

É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. (Grifo nosso)

No âmbito do Estado de Pernambuco, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE) também já respondeu consulta sobre a possibilidade de contratação direta para realização de concurso público. Seguiu o posicionamento do TCU sobre o tema, aditando a necessidade de comprovação de atuação da contratada no mercado há, no mínimo, dois anos:

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1620685-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em, preliminarmente, CONHECER da Presente Consulta, haja vista o preenchimento dos requisitos essenciais para sua admissibilidade exigidos pela Lei Orgânica e Regimento Interno este Tribunal de Contas. No mérito, nos termos do Parecer 04/2017, do Ministério Público de Contas, mas acatando o posicionamento da Conselheira Teresa Duere, RESPONDER ao Consulente nos seguintes termos: "Contratação direta de empresa para realizar seleção pública"



CÂMARA MUNICIPAL DE
SERTÂNIA
CASA JOSÉ SEVERO DE MELO

I - É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado, conforme a Súmula 287, do Tribunal de Contas da União; II – Deve-se dar relevância, na fundamentação da dispensa, ao requisito de “inquestionável reputação ético-profissional”, pelo qual a organizadora deve ter finalizado com êxito outros concursos para órgãos federais ou tribunais judiciais, além de estar estabelecida no mercado há pelo menos dois anos, de modo a alcançar no ramo efetiva reputação (atributo para o qual o decurso do tempo é indispensável). (Acórdão TC nº 42/17. Tribunal Pleno. Ranielson Ramos. 1/2/2017) (Grifo nosso)

Como se vê, o interesse público a nortear a dispensa de licitação prende-se à essencialidade do cargo ou das respectivas atividades para o atingimento dos objetivos institucionais do Órgão contratante.

Afigura-se, logo, conforme a legislação e jurisprudência dos órgãos de controle, a legalidade na contratação de instituição para realização de concurso público com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/21, observados todos os requisitos desse dispositivo e a compatibilidade com os preços de mercado.

Para tanto, são esses os requisitos para justificar a contratação direta de pessoa jurídica para a realização de concurso público com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021:

(a) a pessoa jurídica a ser contratada deve atender à qualificação expressa no texto legal, ou seja, seu estatuto ou regimento interno deve apontar como finalidade institucional a dedicação ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional;

(b) tratar-se de pessoa jurídica sem fins lucrativos;

(c) a instituição a ser contratada deve gozar de inquestionável reputação ético profissional;

(d) o objeto do contrato corresponder a uma dessas especialidades;

(e) o contrato deve possuir caráter intuito personae, de sorte que a execução das obrigações seja feita pela própria entidade, vedadas, a princípio, a subcontratação e a terceirização;

(f) a expressão “desenvolvimento institucional” deve compreender bem ou atividade sob a tutela da Constituição, conferindo à dispensa nota de excepcionalidade, não se destinando para a contratação de serviços corriqueiramente encontrados no mercado;

(g) deve estar demonstrada, no plano estratégico ou instrumento congênere da administração contratante, a essencialidade do preenchimento dos cargos para o desenvolvimento institucional, como medida indispensável ao atingimento dos objetivos institucionais da organização.

No caso em exame, pretende-se a contratação direta do INSTITUTO DE APOIO À GESTÃO EDUCACIONAL – IGEDUC para a realização de concurso público, destinado ao provimento de cargos integrantes da estrutura da Câmara de Vereadores de Sertânia-PE.

A aludida entidade é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, criada em 24/09/2015, e possui, dentre suas finalidades, a “realização de concursos e seleções públicas, simplificadas e/ou cargos efetivos, da administração pública, direta ou indireta, ou do setor privado”, conforme expresso no inciso XIX, do art. 2º do seu ESTATUTO SOCIAL, registrado e arquivado no 1º Registro de Títulos e Documentos de Pessoa Jurídica do Recife - 1º RTDPJ, sob o nº 911460.



Evidencie-se, por oportuno, alguns dos trabalhos desenvolvidos pelo IGEDUC no plano do desenvolvimento institucional:

- a) Para o Instituto de Administração e Tecnologia – ADM&TEC, entre 2016 e 2019, o IGEDUC realizou assessoria técnica em etapas essenciais de 6 (seis) concursos públicos que somam 86.780 candidatos(as) e 305 cargos nos estados de Pernambuco e Alagoas;
- b) Para a Brasiliano Engenharia, em 2020, o IGEDUC realizou a seleção de profissionais para 7 vagas, compreendendo 84 candidatos inscritos;
- c) Para a Faculdade de Ciências Médicas da Universidade de Pernambuco (FCM-UPE), realizou a avaliação de conhecimentos de 150 alunos mediante provas objetivas;
- d) Para a Prefeitura de Parnamirim (PE), em 2023, realizou a definição de modelos de edital e outros documentos necessários à realização de concurso público;
- e) Para a Prefeitura do Recife (PE), em 2016, realizou a definição de modelos de edital e outros documentos necessários à realização de concurso público;
- f) Para a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, em 2023, realizou a avaliação de conhecimentos de 94 estudantes do curso de Bacharelado em Administração;
- g) Para a Prefeitura de Parnamirim – RN, realizou a organização de concurso público de provimento de cargos efetivos.

Nesse quadrante, instruem o processo vários atestados de capacidade técnica, emitidos por diversos órgãos e entidades de direito público e privado, suficientes a demonstrar a adequada reputação ético-profissional exigida em lei. Observa-se, inclusive, à luz de tais atestados, que a entidade já organiza concursos públicos há mais de dois anos, atendendo também ao tempo mínimo de experiência exigido pelo TCE/PE (Acórdão TC nº 42/17).

Assim, resta presente a prova de atributos de notória especialização seja pelo desempenho anterior do IGEDUC, como de sua correspondente equipe técnica e tecnologia empregada, dada a realização de concursos e processos seletivos simplificados nos órgãos públicos e privados, demonstrando, assim, de forma satisfatória a reputação ético-profissional e as inquestionáveis capacidade e experiência na matéria, como asseverado no art. 75, XV, da Lei de Licitações e contratos administrativos.

Noutro delta, não se pode olvidar que o desempenho de atividades voltadas ao desenvolvimento institucional está presente no estatuto da entidade sob exame, o que vai ao encontro da norma estatuída no inciso XV, do art. 75, da Lei nº 14.133/21.

E, não há falar que tal previsão deve constar do CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas, visto que inditoso entendimento já foi vergastado pelo TCU, *verbis*:

[...] A aferição da compatibilidade dos serviços a serem contratados pela Administração Pública com base unicamente nos dados da empresa licitante que constam no cadastro de atividades da Receita Federal não encontra previsão legal [...] **Acórdão TCU nº 1.203/2011 – Plenário**

[...] De fato, não está expressamente consignado no contrato social o serviço de transporte de pessoas almejado pela CNEN. Porém, constam dos autos três atestados de capacidade técnica apresentados pela Egel que comprovam a prestação dos serviços desejados para três distintas pessoas jurídicas de direito público. (fls. 90, 99 e 100).

Se uma empresa apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, não seria razoável exigir que ela tenha detalhado o seu objeto social a ponto de prever expressamente todas as subatividades complementares à atividade principal.



CÂMARA MUNICIPAL DE
SERTÂNIA
CASA JOSÉ SEVERO DE MELO

Acórdão TCU nº 571/2006 – 2ª Câmara

De mais a mais, o IGEDUC, além da qualificação técnica, aduz plena regularidade fiscal e trabalhista, habilitação jurídica e qualificação econômico-financeira, como se comprova pelo elenco de documentos insertos nos autos, restando apta para a contratação com quaisquer órgãos ou entidades da Administração Pública.

Noutro plano, a proposta ofertada pelo IGEDUC para a execução dos serviços de organização e realização do processo seletivo demonstra compatibilidade dos valores a serem contratados com os praticados no mercado, dadas as condições especialíssimas no tocante ao certame pretendido.

2. DA CONCLUSÃO

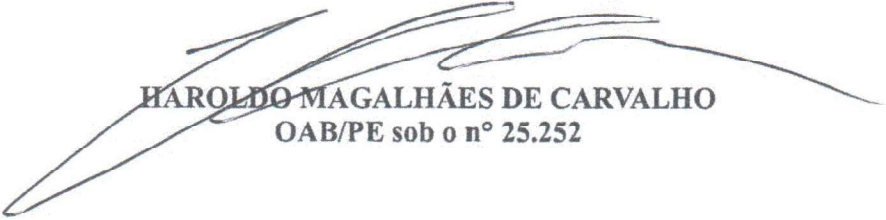
A teor da fundamentação exposta e diante dos elementos constantes dos autos, opina a assessoria jurídica, observando a limitação de competência que lhe cabe, restrita aos aspectos formais jurídicos do edital e seus anexos¹, vislumbra-se juridicamente possível a contratação do INSTITUTO DE APOIO À GESTÃO EDUCACIONAL – IGEDUC para a prestação de serviços técnico-especializados visando à organização e realização de Concurso Público para a Câmara de Vereadores de Sertânia-PE, com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/21.

Curial pontuar, em última instância, que o objeto da contratação deve ser executado diretamente pela contratada. A dispensa de licitação sob exame se justifica em razão dos atributos da entidade, o que afasta a possibilidade de que a contratada efetue a subcontratação dos serviços, sob pena de burla à lei de licitações.

Anexa, minuta do termo contratual que traduz o termo de referência, as obrigações do contratante e contratada, as penalidades, o termo de ratificação da dispensa de licitação, todos, independentemente de transcrição.

É o parecer, s.m.j.

Sertânia, 15 de abril de 2024.


HAROLDO MAGALHÃES DE CARVALHO
OAB/PE sob o nº 25.252

¹ Nesse sentido o seguinte excerto do STF: “Não se pode exigir do assessor jurídico conhecimento técnico de todas as áreas e não apenas do Direito. **No processo licitatório, não compete à assessoria jurídica** averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é **zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente**. Assim, a assinatura do assessor jurídico na minuta do contrato serve de atestado do cumprimento de requisitos formais, e não materiais”. (STF. 2a Turma. HC 171576/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/9/2019 (Info 952)).