



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório, na modalidade de Dispensa de Licitação nº 7/2021-001SEGOV.

Objeto: Contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI, para capacitar tecnicamente, através de cursos profissionalizantes, 1.210 (mil duzentas e dez) mulheres em situação de vulnerabilidade social do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessados: Município de Parauapebas e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI.

Vem ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo administrativo que trata da Contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI, para capacitar tecnicamente, através de cursos profissionalizantes, 1.210 (mil duzentas e dez) mulheres em situação de vulnerabilidade social do no Município de Parauapebas, Estado do Pará, na modalidade de Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, cumpre destacar o caráter estritamente jurídico do presente opinativo, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, ou seja, a análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento licitatório em apreço aos ditames da legislação correlata.

Ressalte-se que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa. Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

Portanto, tornam-se as informações como técnicas dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário. Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

DO OBJETO DO PRESENTE PARECER E SUCINTO RELATÓRIO

A Secretaria Especial de Governo-SEGOV, por meio do memorando nº 1686/2021 (fls. 01-14), solicita a contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Comissão Especial de Licitação autuou o procedimento e encaminhou para análise da Controladoria Geral do Município. Ato contínuo, esta Procuradoria Geral analisará o processo, manifestando-se através deste parecer.

Consta dos autos:

1) Que a Secretaria Especial de Governo-SEGOV – setor interessado – encaminhou o memo. n° 1686/2021 (fls. 01-14) solicitando a realização de dispensa de licitação, apresentando a fundamentação legal, valores, prazos, justificativa da necessidade, justificativa da escolha, informações sobre custeio, justificativa da escolha do SENAI, justificativa do quantitativo, justificativa do preço e indicação orçamentária;

2) Que fora elaborado o Projeto Básico (fls. 15-56), que foi devidamente aprovado pela Autoridade Competente às fls. 530;

3) Que o Sr. Secretário Especial de Governo solicitou proposta comercial ao SENAI, relativa à ministração dos cursos profissionalizantes para capacitar tecnicamente as 1.210 mulheres em situação de vulnerabilidade (fls. 59-60);

4) Que o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI encaminhou à SEGOV a proposta de atendimento com especificações para a capacitação profissional de 1.210 mulheres divididas em 56 turmas (fls. 61-85);

5) Foram juntados: Programa Mulheres na Vale, Diagnóstico Socioeconômico da Mulher de Parauapebas, Escopo Inicial do Projeto Elas Podem Mais, Projeto START (fls. 89-226);

6) Que foi enviado, por meio da SEGOV, o Memorando Circular n° 036 para todas as Secretarias com a finalidade de obter informações sobre as demandas de qualificações (fls. 227-300);

7) Os contratos do SENAI com outros entes públicos nos últimos 5 (cinco) anos que serviram como base para a formação de preços e valores para os itens do objeto do presente caso (fls. 301-344);

8) O Decreto Lei n° 4.048/42, Decreto n° 6.635/08, Decreto n° 494/62 (fls. 345-360);

9) Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (fls. 362-405);

10) Foram anexadas aos autos: Comprovante Nacional da Pessoa Jurídica, Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certidão de Regularidade de Natureza Tributária e Não Tributária, Certidão Conjunta Negativa, Certificado de Regularidade do FGTS, Certidão Judicial Cível Negativa, Alvará de Licença, declaração de não empregabilidade de menor, Portaria n° 12/2016 de nomeação do Diretor do Departamento Regional do SENAI do Pará e documento de identificação do mesmo, Contrato de Trabalho, Portaria /conjunta SESI e SENAI n° 004/2018, bem como documento de identificação do diretor do SENAI Parauapebas, Balanço Patrimonial, Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital, Declaração de Índice Econômico-Financeiro, Termo de Abertura e Encerramento, Certidão de Regularidade Profissional, Atestados de Capacidade Técnica, Sinopse dos Cursos, Planos das Disciplinas e Currículos dos Professores (fls. 406-528);

11) Despacho do gestor da SEGOV, o Sr. Kêniston de Jesus Rêgo Braga – Decreto n° 043/2021, que ratifica e autoriza o uso da dotação orçamentária, bem como aprova o Projeto Básico (fls. 530);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



12) A indicação de dotação orçamentária, a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, a Autorização, o Decreto que nomeia a Comissão Especial de Licitação e Autuação (fls. 533-538);

13) Que o processo foi encaminhado à Controladoria Geral do Município para a devida avaliação da justificativa do preço da contratação, indicação orçamentária, bem como a análise quanto à regularidade contábil e fiscal da convidada, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, a qual emitiu parecer favorável à pretensa contratação, com ressalvas (fls. 541-553);

14) Manifestação da Comissão Especial de Licitação (fls. 555-561);

15) Minuta de Contrato (fls. 562-567);

16) Após estes procedimentos, o presente processo vem a esta Assessoria Jurídica para a devida análise da situação fático-jurídica presente no processo administrativo nº 7/2021-001 SEGOV, bem como da minuta do respectivo contrato, que trata da Contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI, para capacitar tecnicamente, através de cursos profissionalizantes, 1.210 (mil duzentas e dez) mulheres em situação de vulnerabilidade social do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

É o relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Cumprido observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, **partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.**

A Secretaria Especial de Governo-SEGOV, por meio do Memorando nº 1686/2021, apresentou suas justificativas e fundamentos quanto à necessidade de realizar a referida contratação, expressando da seguinte forma (fls. 01-14):

“Tendo em vista a promoção e execução de ações no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda de Parauapebas e com a finalidade de contribuir para a inclusão social, melhoria da qualidade no atendimento à população, e aumento de produtividade e eficiência nos processos da administração pública no município, é criado, no âmbito da Secretaria Especial de Governo - SEGOV, o Programa Municipal de Investimentos - PMI.

O PMI possui sete eixos estruturantes, sendo objeto deste projeto básico o EIXO VII - Qualificação e Incentivo para Mulheres. Este EIXO, através de seu Programa Cidade Igualdade tem como uma das principais metas a qualificação profissional para o mercado de trabalho e para o empreendedorismo de 10.000 (dez mil) mulheres em situação de vulnerabilidade social até dezembro de 2024. Ressalta-se que, estes objetivos e metas do EIXO VII, estão inclusos no Plano Plurianual da Secretaria de Governo para o quadriênio 2022-2025. Para atender essa meta foi criado o projeto piloto chamado Elas Podem Mais, com objetivo de promover a qualificação profissional de 1.210 mulheres em situação de vulnerabilidade social do município de Parauapebas até maio de 2022”.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda apresentada pela SEGOV, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido o Parecer Controle Interno de fls. 541-553.

Pois bem, a referida dispensa objetiva a Contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI, para capacitar tecnicamente, através de cursos profissionalizantes, 1.210 (mil duzentas e dez) mulheres em situação de vulnerabilidade social do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

O art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam: a dispensa e a inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

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." (Grifamos).

Com efeito, o legislador constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Assim, *in casu*, temos o fundamento jurídico explícito no *caput* e no 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; (...)".

Entretanto, deve-se atentar para o fato de que a dispensa de licitação para a contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, assim como todas as demais hipóteses de dispensa de licitação, requer a formalização de processo administrativo próprio, com a necessidade de instrução processual e juntada de diversos documentos, não sendo dado ao gestor, a princípio, promover a contratação direta sem observância das formalidades legais e dos procedimentos de planejamento e concepção da futura contratação.

A própria Lei nº 8.666/93 deixa claro que a observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando qualquer que seja o procedimento



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



deve-se ater à instrução processual, com suas fases, justificativas, comprovações de preços, clareza do objeto, planilha de custos, decisão da autoridade superior, publicações, visando, sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir a um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

Vejamos, então, os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho¹, *in verbis*:

A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca de licitação.

[...] os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

[...] a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação.

Nesse passo, cotejamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União² acerca do assunto, *in verbis*: "Será sempre observada a necessidade de formalização de procedimento, mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (...)." (Grifo nosso).

Cumpra esclarecer que para se efetivar a dispensa de licitação, com fundamento no inciso XIII, do supracitado artigo 24, devem estar presentes os seguintes requisitos:

- a instituição a ser contratada deverá ser brasileira;
- o estatuto da entidade deverá prever em seu objeto: a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional;

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2000. Pág. 228/229 e 292/294.

² In Decisão nº 955/2002 – Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- o objeto contratado guarde estreita vinculação com a atividade da entidade, ou seja, deve existir nexó entre o objeto pretendido, a natureza e as finalidades estatutárias da instituição;
- a entidade contratada deve possuir estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos;
- deter inquestionável reputação ético-profissional (comprovada pelo corpo técnico, trabalhos científicos, publicações, atestados, prêmios etc.);
- não possuir fins lucrativos;
- justificativa para os preços contratados.

Para Joel Menezes de Niebuhr, duas questões devem ser analisadas para a contratação com base neste dispositivo:

“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 ou 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. A razoabilidade impõe que uma instituição dedicada à engenharia seja contratada para prestar serviços na área de engenharia. Quem é apto para prestar serviços em administração, venhamos e convenhamos, é uma instituição pertinente à Ciência da Administração; em hipótese alguma, uma instituição voltada à engenharia”.

Desta forma, observa-se que a dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 só é possível quando guardar nexó causal entre o objeto do contrato e as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

O próprio Tribunal de Contas da União, consolidando vasta jurisprudência dominante em seus julgados, publicou Súmula determinando as fronteiras permissivas ao uso desse dispositivo, nos seguintes termos³:

*A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, **com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 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.** (Brasil. Tribunal de Contas da União. Súmula 250, aprovada na Sessão Ordinária de 27 de junho de 2007. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil)*

A SEGOV justifica a escolha do SENAI, considerando sua ligação com o ensino e sua comprovada capacidade para atender os anseios da pasta solicitante, tendo corpo técnico capacitado, conforme se extrai (fls. 06-09):

“A escolha para a contratação do SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, apresenta-se a seguir embasado em alguns elementos de grande relevância para a administração pública: A instituição SENAI Instituição de direito privado, mantido e administrado pela indústria, o SENAI é a maior instituição de educação profissional da América Latina. Está presente em todos os Estados do Brasil, com



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



1.022 unidades fixas e móveis. Em mais de sete décadas de existência, já qualificou, nacionalmente, 68,2 milhões de pessoas. Trabalha em 28 áreas da indústria brasileira, desde a iniciação profissional até a graduação e a pós graduação. Além de tudo isso, a instituição oferece transferência de tecnologia e inovação para as demandas do setor produtivo. No estado do Pará, o SENAI atua desde 1953 e já formou, aproximadamente, 1 milhão de pessoas para o mercado de trabalho. Atualmente, foca em 20 grandes áreas da indústria contando com 12 unidades fixas e 15 unidades móveis. Além disso, a instituição oferta diversos Cursos à Distância (EAD) para a comunidade e para a indústria. Por meio dos Serviços Laboratoriais e dos Serviços Técnicos e de Inovação, o SENAI visa a melhoria dos processos produtivos e de produtos, contribuindo para aumentar a competitividade das indústrias paraenses no cenário nacional e internacional. Neste sentido, a instituição leva à indústria as demandas necessárias em Serviços Técnicos Especializados, Consultoria em Tecnologia e Serviços Metrológicos. O SENAI Pará também conta com um Instituto de Inovação que trabalha em rede com pesquisas aplicadas para o setor mineral.

Sem fins lucrativos. É possível inferir que o legislador ao redigir o art. 24, do inciso XIII, tinha como um dos objetivos incitar a contribuição, pelo Poder Público, à atuação e aperfeiçoamento de instituições que se dediquem às atividades (pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social do preso), reputadas pela lei, como de relevante interesse público. Neste sentido, parece ser de total relevância para esta administração pública, o fomento a estas instituições locais e sem fins lucrativos, sobretudo, as voltadas a pesquisa e ensino. Desta forma, o SENAI torna-se a principal pretendente que atenderia a todos os requisitos legais e finalísticos desse Projeto Básico, não apresentando até o momento qualquer fator que o desabonasse neste sentido. É fato comprobatório, os inúmeros instrumentos contratuais celebrados entre esta instituição e diversos entes locais e regionais (incluindo este município), seguindo, em síntese, os mesmos objetivos previstos neste Projeto Básico.

Agilidade na contratação e início dos cursos Dado as circunstâncias legais permissivas, a contratação deste tipo de instituição apresenta maior celeridade, uma vez que, atendido todos os preceitos legais, é dispensada a etapa de licitação. Desta feita, e por capacidade operacional da instituição, a qualificação a qual se objetiva este Projeto básico pode apresentar seu início com maior brevidade e ainda dentro do presente exercício fiscal. Neste sentido, mostra-se vantajoso à administração pública.

Qualidade dos cursos ofertados Além do notório reconhecimento a nível nacional pela população e por setores públicos e privados, em se tratando de qualidade dos cursos ofertados, da qualidade do material didático e dos profissionais educadores, o SENAI realiza anualmente a Avaliação de Desempenho dos Estudantes - ADE sobre os resultados de aprendizagem dos alunos bem como dos cursos. A Avaliação de Desempenho dos Estudantes faz parte do Sistema de Avaliação da Educação Profissional - SAEP do SENAI e tem como objetivo avaliar em âmbito nacional os cursos da educação profissional e técnica de nível médio, utilizando a proficiência dos estudantes como indicador. É composta por seis etapas que permite avaliar as competências previstas nos perfis profissionais dos cursos técnicos para obter informações empíricas sobre o nível de desenvolvimento das capacidades básicas, técnicas e de gestão. Em 2020 foi apresentado através do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE, os resultados desta avaliação sendo que, dos mais de 30 mil alunos que realizaram a avaliação, 74,7% dos estudantes obtiveram resultados em níveis adequados ou avançados.

Centro de inteligência de Mercado SENAI Pará Este núcleo interno da instituição busca, através de dados consolidados, aprimorar seus serviços. Através da elaboração de diagnósticos, estudos e levantamentos, objetiva apresentar as demandas e necessidades locais quanto a indigência de formação profissional e inserção no mercado formal de trabalho. É também fulcro para parcerias com o setor privado e a formação



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



de um banco de empregos próprio. Neste sentido, este núcleo pode contribuir para a eficiência da administração pública no que tange as definições das qualificações a serem ofertadas e até mesmo nas definições de políticas públicas equivalentes.

(...)

Formação Continuada - Egressas Através de suas políticas internas o SENAI monitora a empregabilidade das egressas de seus cursos. Desta forma, as mulheres que concluírem os cursos em determinadas áreas, e, porventura, não conseguirem a inserção no mercado de trabalho, poderão realizar a formação profissional em outra área de atuação, sem custos para esta administração pública, tão pouco para a educanda.

Ainda sobre a escolha da SENAI (fls.04-05):

“Conclusão Diante de todos os fatos narrados, é salutar inferir que a justificativa pela escolha da instituição SENAI, atende aos princípios básicos da administração pública e aos preceitos legais vigentes. Reitera-se ainda que além das elencadas qualificações instituições do SENAI, é notório a grande vantagem ao erário quando nos deparamos com as inúmeras vantagens contratuais ofertadas.”

De acordo com a análise do art. 2º do Decreto-Lei 4.048/42 (fls. 345), que criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), depreende-se que a mesma, desde a sua concepção, organiza e administra em todo o país, escola de aprendizagem, e ainda conforme a leitura do art. 1º do Regimento do SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494/62, vejamos:

“Art. 2º do Decreto-Lei 4.048/42. Compete ao Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários.

Art. 1º do Regimento do SENAI:

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), organizado e administrado pela Confederação Nacional da Indústria, nos termos do Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, tem por objetivo: a) realizar, em escolas instaladas e mantidas pela Instituição, ou sob forma de cooperação, a aprendizagem industrial a que estão obrigadas as empresas de categorias econômicas sob sua jurisdição, nos termos de dispositivo constitucional e da legislação ordinária; b) assistir os empregadores na elaboração e execução de programas gerais de treinamento do pessoal dos diversos níveis de qualificação, e na realização de aprendizagem metódica ministrada no próprio emprego; c) proporcionar, aos trabalhadores maiores de 18 anos, a oportunidade de completar, em cursos de curta duração, a formação profissional parcialmente adquirida no local de trabalho; d) conceder bolsas de estudo e de aperfeiçoamento e a pessoal de direção e a empregados de excepcional valor das empresas contribuintes, bem como a professores, instrutores, administradores e servidores do próprio SENAI; e) cooperar no desenvolvimento de pesquisas tecnológicas de interesse para a indústria e atividades assemelhadas”.

Outro ponto importante é a necessidade de haver estreita correlação do objeto com as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional especificadas no estatuto da entidade prestadora dos serviços, observado sempre a razoabilidade do preço cotado. Assim, dispõe a Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União (grifos nossos):

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Aliás, nesse sentido, o TCU tem proferido inúmeras decisões. Cabe lembrar passagem que se encontra no Acórdão nº 1.616/2003 – Plenário, no sentido de que “a jurisprudência desta Corte já afirmou que 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”.

De todo modo, vale alertar para o voto do Ministro Relator Ubiratan Aguiar no Acórdão TCU nº 994/2006 – Plenário, no seguinte sentido (grifos nossos):

“A instrução elaborada no âmbito da 4ª Secex registrou várias deliberações deste Tribunal acerca das contratações diretas com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93. De todas extrai-se o entendimento de que o referido dispositivo não se presta a amparar contratações de instituições de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional tão-somente em razão dessa natureza específica. O objeto que se pretende contratar deve manter estreito vínculo com ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. De outra forma, seria a permissão para que essas instituições atuassem no mercado de prestação de serviços, dentro do que deveria ser a mais absoluta lógica das relações econômicas, com o privilégio de não precisarem submeter-se à concorrência com outros prestadores de serviço, igualmente capacitados”.

Acerca desse ponto, assim se manifestou a SEGOV: “No caso concreto a que se destina este Projeto Básico, reitera-se para análise, o objeto buscado: “Capacitar tecnicamente, através de Cursos Profissionalizantes, mulheres em situação de vulnerabilidade social do Município de Parauapebas-PA, habilitando-as para o mercado de trabalho formal e incentivando o empreendedorismo local”. Neste ponto, não há de se contestar que o objeto guarda estreita correlação com as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional”.

Ainda quanto a este ponto, não nos cabe maiores delongas, uma vez que o objeto em questão trata-se de ferramenta educacional, sendo de conhecimento público e notório a atuação do SENAI no ramo. Prima facie, não há sombra de dúvidas que o Sistema “S” se trata de instituição brasileira sem finalidades lucrativa que detém, na sua área de atuação, inquestionável reputação ético-profissional, até mesmo porque, como ressalta Bandeira de Mello, 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 hipo-suficientes, 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). (<https://www.migalhas.com.br/depeso/341629/contratacao-direta-do-sistema-s-pelo-poder-publico>)*

Quanto à inquestionável reputação ético-profissional, que a SEGOV declara que o SENAI é “o Sistema “S” ao qual aquele pertence, detém inquestionável reputação ético-profissional em todo território nacional. (...) há, em favor da entidade SENAI, notório gozo de reputação ético profissional perante a sociedade, sendo inegável sua reputação quanto as atividades desenvolvidas em quase um século de atuação ilibada”.

Visando comprovar a capacidade técnica da equipe responsável pela execução dos serviços, vislumbra-se nos autos que o SENAI possui quadro de profissionais com vasta experiência na área compatível a do objeto, com currículos invejáveis, incluindo: títulos de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



mestrados; projetos de pesquisa concluídos; artigos publicados; trabalhos técnicos e produções bibliográficas; etc.

Nesse passo, verifica-se a subsunção das previsões legais do *caput* e no inciso XIII, do art. 24, da Lei nº 8.666/93 ao objeto da contratação em comento. Portanto, **de fato e de direito, o presente caso posto sob análise desta Procuradoria Geral, trata-se de dispensa de licitação, pois** o SENAI é uma instituição brasileira, sem fins lucrativos, detém reconhecida capacidade técnica e, ao ser contratada para capacitar tecnicamente, através de cursos profissionalizantes, 1.210 (mil duzentas e dez) mulheres em situação de vulnerabilidade social do no Município de Parauapebas, atuarão de acordo com sua natureza e finalidade estatutária.

Sobre a viabilidade de competição, em que pese alguns doutrinadores concluem que, no caso de haver mais de uma instituição que preencha os requisitos do art. 24, XIII, o objeto deveria ser licitado, em atenção ao princípio da isonomia, vale registrar o posicionamento do ilustre Professor Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, onde chega a citar o entendimento do TCU⁴:

“Cabe obter perar que a licitação não é o único meio de garantir a efetividade dos princípios de isonomia e da impessoalidade. Segundo, o legislador pátrio não pode abrir, ao seu talante, possibilidades de contratação direta sem acatamento ao princípio da licitação se não tiver a sustentá-lo outro princípio, também consignado na Constituição Federal. É importante lembrar que a inviabilidade de competição só é requisito para a contratação direta por inexigibilidade, conforme expressamente estabelece o art. 25. Não se pode criar, pela via doutrinária, palavras que não existem na lei! Logo, mesmo existindo várias instituições com igualdade de condições – se forem exatamente iguais, o que é pouco provável-, a escolha pode ser feita por uma pesquisa de preços, por exemplo. Mais adequado seria que a justificativa da escolha do contratado tivesse relação com a capacidade da instituição e o objeto do contrato, e não só com o preço”.

Em importante acórdão, o TCU⁵ firmou entendimento sobre essa questão e definiu que *“atendidos os demais requisitos postos em lei”* (art. 24, XIII), *enseja a dispensa de licitação, mesmo quando a competição se revela viável”.*

Desta forma, e seguindo o entendimento do ilustre mestre, a existência de mais de uma instituição que atenda aos requisitos do art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93 não deve ser vista como fator impeditivo da contratação. Ora, referida exigência seria incompatível com a própria natureza do instituto da dispensa de licitação, e tornaria, na prática, inócuo o dispositivo legal, já que dificilmente o administrador teria condições seguras de atestar nos autos a inexistência de outra instituição em condições de realizar o serviço pretendido.

Vale registrar que, nas contratações diretas com fulcro no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, não poderá haver subcontratação, já que para se dispensar uma licitação é exigível minimamente que a instituição eleita possua capacitação técnica para realizar, com seus quadros próprios, os serviços pretendidos.

Assim sendo, segue a Orientação Normativa da AGU nº 14/2009:

“ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 14, DE 1º DE ABRIL DE 2009 - Os contratos firmados com as Fundações de Apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender as necessidades permanentes da instituição”.

⁴ FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Op. cit., p. 502

⁵ Acórdão TCU nº 114/1999 – Plenário. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Corroborando tal entendimento, vale destacar ainda a lição do Professor Marçal Justen Filho⁶:

“Por certo, não se admite que o inc. XIII seja utilizado para contratações meramente instrumentais, nas quais a instituição empresta seu nome para a Administração obter certas utilidades sem promover a licitação. A constatação de que a estrutura própria da instituição é insuficiente para gerar a prestação adequada a satisfazer a necessidade estatal inviabiliza a aplicação do dispositivo”.

Também este parece ser o entendimento do Tribunal de Contas da União⁷:

“Nos casos em que seja cabível a dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, verifique, previamente, se a entidade selecionada dispõe, em seus quadros de pessoal de corpo técnico qualificado e em número suficiente para realizar, de forma direta, os serviços objeto do contrato, tal como estipulado no artigo 13, § 3º, do mesmo dispositivo legal, vedando-se expressamente, no respectivo termo de contrato, a subcontratação”.

Por fim, para a regular contratação direta com fulcro no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, deve restar expressamente afastada a possibilidade de subcontratação, já que para se dispensar a licitação, entende-se que é minimamente exigível que a instituição possua condições técnicas, por si só, de executar o serviço pretendido pela Administração. Caso contrário, o correto será realizar o devido procedimento licitatório.

Como já citado alhures, a Secretaria Especial de Governo-SEGOV apresenta justificativa dando conta da capacidade técnica do SENAI em executar o objeto, possuindo corpo técnico preparado e altamente qualificado.

Em relação à justificativa de preços, verifica-se a SEGOV apresentou cópias de cinco contratos, com objetos similares ao ora analisado, a fim de justificar o preço ofertado.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, 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 estão os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014– Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

A jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Destaque-se que a obtenção de no mínimo três propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de fornecedores.

Em se tratando de hipótese de dispensa de licitação, e para fins de atendimento ao art. 26, § único, inciso III da Lei nº 8.666/93, o procedimento administrativo deverá realmente ser instruído com justificativa do preço.

Vale ressaltar que, de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União, é preciso que reste demonstrada a razoabilidade do preço praticado no mercado, através da

⁶ FILHO, Marçal Justen. Op. cit., p. 329.

⁷ Acórdão TCU nº 690/2005 – 2ª Câmara, Relator: Lincoln Magalhães da Rocha.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



comparação da proposta ofertada pela instituição que a Administração pretende contratar com outras instituições que detenham condições de executar os mesmos serviços.

Neste ponto, vale destacar o seguinte trecho do Acórdão do Tribunal de Contas da União⁸ (grifos nossos):

“(...) quando da contratação direta com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, atente para a necessidade de haver nexos entre a natureza da entidade e o objeto contratado, além de comprovada razoabilidade de preços, conforme reiterada jurisprudência desta Corte.”

Ainda sobre a questão do preço de mercado, prossegue aquela Egrégia Corte de Contas⁹:

“A contratação direta com fundamento no art. 24, XIII da Lei de Licitações deve ocorrer quando houver nexos entre 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”.

Em relação à justificativa do preço, valemo-nos mais uma vez da lição do ilustre Professor Marçal Justen Filho¹⁰:

“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 Pública efetive contratação por valor desarrazoado. Ainda quando exista uma licitação, deve-se verificar se a proposta classificada em primeiro lugar apresenta valor compatível com a realização dos interesses protegidos pelo Direito. Proposta de valor excessivo deve ser desclassificada (Lei nº 8.666, art. 48). 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. Bem por isso, o art. 25, § 2º, alude à figura do “superfaturamento” como causa de vício da contratação”.

Não por outro motivo, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 994/2006 - Plenário, que tratou da análise da contratação por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, da Fundação Universidade de Brasília pelo INSS, constatou a seguinte irregularidade (grifos nossos):

“c) ausência de justificativa de preços por parte do órgão, como exigida pela Lei nº 8.666/93, art. 26, § 1º, que permitisse comparar os preços apresentados pela FUB com os de empresas que prestam serviços de mesma natureza; Diante da irregularidade constatada, o TCU determinou: 9.7.5 faça constar, nos processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, a justificativa de preço exigida pelo parágrafo único, inciso II, do art. 26 da Lei nº 8.666/93.”

Vale apontar, todavia, que a conduta da Administração, de eventualmente eleger a melhor proposta técnica em detrimento do menor preço, possui respaldo em balizada jurisprudência, conforme os trechos das obras dos ilustres administrativistas Marçal Justen Filho e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a saber:

⁸ Acórdão TCU nº 1.614/2003, Plenário, Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti.

⁹ Acórdão TCU nº 50/2007, Plenário, Relator: Min. Benjamin Zymler.

¹⁰ FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. Ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 391.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



“O dispositivo abrange contratações que não se orientam exclusivamente pelo princípio da vantajosidade. Muitas vezes, afirma-se que a contratação fundada no inc. XIII deve ser realizada pelo menor preço possível. Essa formulação não pode ser admitida, eis que tornaria inútil o dispositivo. Se a instituição dispusesse de condições de ofertar o menor preço possível, então bastaria realizar licitação com a participação inclusive de outras entidades que não preenchessem os requisitos previstos no dispositivo. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 14ª ed., 2010)”.

“Ao ensejo, cabe antecipar, porém, que o inciso [art. 24, XIII] não exige que o preço seja compatível com o de mercado, aceitando-se justificativa para o descompasso entre o preço contratado e o praticado no comércio. Às vezes a vantagem auferida com a contratação direta não está no preço, mas em algum fator. (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in Contratação Direta sem Licitação, Ed. Fórum, 6ª ed., 2007)”.

No entanto, diante do entendimento do Tribunal de Contas da União acima exposto, caso o administrador não demonstre a compatibilidade do valor ora ofertado com os preços de mercado, assumirá por sua conta e risco, a reponsabilidade pelo não atendimento do requisito implícito previsto pela Egrégia Corte de Contas, a despeito do respeitável entendimento doutrinário acima exposto.

A Autoridade Competente da SEGOV apresentou a seguinte justificativa de preço:

A formação de preços e valores adotados pelo SENAI para os itens objetos deste Projeto Básico, não possui um regramento exclusivo ou fixo, ou seja, é formado a partir da análise do mercado local e suas especificidades contratuais. Neste sentido, a primeira metodologia a ser aplicada para análise de valor de mercado foi embasada na comparação de contratos anteriormente realizados entre o SENAI e este município que apresentassem objeto semelhante. Desta forma obteve-se apenas o contrato nº 20160025 referente ao Processo licitatório nº. 7/2015-002 SEHAB. Ocorre que, por ser o único pactuado entre as partes, sua análise solitária poderia não trazer lastro suficiente para o embasamento pretendido. Logo, optou-se por alargar a busca e averiguar para uma análise entre contratos do SENAI e entes locais e regionais.

Para atendimento a apreciação de preço de mercado, conforme preconizado na súmula nº 250 do TCU, buscou-se então uma análise comparativa dos preços praticados pelo SENAI com outros entes públicos diretos ou indiretos nos últimos 5 anos. Há de se ressaltar que, para uma análise mais concisa, seria necessário a abordagem a um período cronológico reduzido a, no máximo, 12 meses. Porém, nos últimos dois anos, a intercorrência da pandemia ocasionada pelo Sars-Cov-2, impactou diretamente a realização, óbvia, de novos contratos com objetos equiparados a este Projeto Básico, nos restando, tão somente, um alargamento no período cronológico a ser analisado. Obteve-se então:

- Contrato 029/2021 Dispensa 005/2021 - Processo 2020/341169 - Celebrado entre a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Governo do Estado do Pará e o SENAI;
- Contrato 84000/2018-001/00 - Celebrado entre o Comando do 4º Distrito Naval da Marinha do Brasil e o SENAI;
- Contrato 005/2015 - Dispensa 1114001/2014 - Celebrado entre a Prefeitura Municipal de Altamira e o SENAI;
- Contrato 12/2018 - Celebrado entre a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica do Estado do Pará e o SENAI;
- Contrato 20160025 - Processo licitatório no. 7/2015-002 SEI-IAB - Celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas e o SENAI;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Todos os contratos mencionados acima, possuem objetos semelhantes ou comparáveis com o objeto deste Projeto Básico. Enfatiza-se que, os itens tratam, em síntese, de cursos de qualificação profissional. Os cursos relacionados nos contratos supracitados possuem cargas horárias e quantitativo de alunos por turma equivalentes.

Por outro lado, os cursos não guardam relação específica entre eles. No caso em tela, a variação quantitativa de cursos e vagas, bem como das especificidades dos cursos apresentados nesses contratos, implicariam em uma análise inócua. Desta forma, para se chegar ao valor de mercado a ser comparado, optou-se por realizar a análise do custo médio por aluno, obtendo-se através relação entre valor global do contrato e quantitativo de vagas contratadas. Tomando por base o valor atual a ser contratado (R\$ 1.529.600,00) e o total de vagas (1.210), o valor do custo por aluno a ser praticado com a pleiteada contratação, é de R\$ 1.264,13. (...)

É possível notar que, com exceção do contrato 029/2021 celebrado com a SEAP-PARÁ, as variações de valores praticados no mercado pelo SENAI, não ultrapassa 15% em relação a este Projeto Básico. Em termos de razoabilidade, o contrato que mais se aproxima dos moldes deste Projeto Básico é o 12/2018 celebrado entre o SENAI e a SECTEC-PARÁ, e, por sua vez, apresenta um valor proporcional superior em 3% ao valor de contratação deste Projeto Básico. Observa-se também que a média final tem uma variação de apenas 8% em relação a este. Porém, cabe enfatizar que os contratos expostos acima, não apresentam o número de vantagens contratuais oferecidas neste processo em tela. Neste sentido, e lastreado no Item 8 deste Projeto Básico, pode-se ainda recorrer ao princípio da economicidade que é expresso no art. 70 da Constituição Federal de 1988, que o define como a: "obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos". Infere-se, portanto, que os valores apresentados para esta pleiteada contratação se enquadram no preço de mercado exigido pela legislação.

Quanto à justificativa de preços, a CGM manifestou-se:

"Cumprе salientar que os processos de contratação direta devem ser instruídos com documentos que demonstrem a compatibilidade do preço proposto com os praticados no mercado, nesse sentido a Instrução Normativa no 65 de 07 de julho da Secretaria de Gestão Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que dispõe sobre as pesquisas de preços para aquisição de bens e serviços em geral no âmbito da administração pública federal utilizada por esta administração municipal como referencial. (...)

Nessa perspectiva foram anexados 05 instrumentos de contratação firmados com a futura contratada com o objeto idêntico ou similar. No que se refere a exigência temporal, verificamos que as contratações juntadas aos autos foram firmadas nos anos de 2015, 2018 e 2021, contudo, em que pese terem sido firmados fora do período de até 1 ano, uma das contratações firmadas nos anos 2018 (contrato 12/20218, fis. 327/337) e 2021 (contrato 029/2021, fis. 301/311) permanecem vigentes até o ano de 2022. Desse modo, este Controle entende que os contratos assinados entre a SECTEC-PA e SEAP-PA com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI são instrumentos válidos e capazes de justificar o preço proposto. Enfatiza-se, que para a presente análise foram desconsiderados os contratos nº 84000/2018-001/00, às fis. 315/320, firmado com o Comando do 4º Distrito Naval pois não identificamos a data da assinatura, bem como sua vigência foi de 4 meses, contrato nº 005/2015, às fis. 321/326, firmado com a Prefeitura de Altamira, pois sua vigência terminou em abril/2015, contrato nº 20160025 e 1º Aditivo, às fis. 338/344, firmados com a Prefeitura de Parauapebas, pois sua vigência terminou em 15 de dezembro de 2016 e contrato nº 029/2021, às lis. 301/312, embora esteja vigente, ultrapassa a diferença de 40% entre o valor médio e o valor apresentado, contrariando o recomendado no Memorando Circular nº 012/2017 da Controladoria Geral do Município (menor que 40%), contratos estes que não podem ser utilizados como parâmetro de valor".



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Registre-se que a análise dos preços e, posterior, justificativa é matéria técnica de competência da Secretaria Especial de Governo - SEGOV, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, cabendo alertar que, conforme inteligência do art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993, nos casos de dispensa de licitação, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. O papel desta Procuradoria, quando da análise jurídica, é informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial, como condição para eficácia dos atos (art. 26, *caput*, da Lei 8.666/93).

DAS RECOMENDAÇÕES

- **Recomenda-se** que o Memorando inicial nº 1686/2021-SEGOV de fls. 01-14 seja assinado pela Autoridade Competente da SEGOV;

- Considerando a prerrogativa exclusiva da Secretaria solicitante, **recomenda-se** que o Projeto Básico especifique com riqueza de detalhes a forma de como se procederá o critério para a “seleção das alunas” já que o item 6.5.7 do referido projeto aborda de forma genérica, bem como o item 11.2 (fls. 40) que faz menção ao item 6.5.6 que não se trata do mesmo assunto;

- **Recomenda-se** que sejam sanadas as divergências do item 5 do Projeto Básico e CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA da Minuta do Contrato, notadamente a referência ao artigo de Lei mencionado na minuta de contrato, já que, a referida contratação não se trata de serviço continuado;

- **Recomenda-se** que o item 15 e 16 do Projeto Básico (fls. 15-56) e a CLÁUSULA SÉTIMA e OITAVA da Minuta de Contrato tragam a mesma redação quanto às obrigações das partes envolvidas, adotando a redação padrão da minuta de contrato já aprovada por esta PGM;

- **Recomenda-se** também que sejam sanadas as divergências no item 13 do Projeto Básico e CLÁUSULA SEXTA da Minuta de Contrato, recomenda-se, ainda, que a cláusula de pagamento e reajustamento contratual, adote a redação padrão da minuta de contrato já aprovada por esta PGM. Caso definida forma de pagamento diversa, recomenda-se que seja consultada a área contábil quanto à regularidade na forma convencionada;

- **Recomenda-se** que seja revisado o item 17 do Projeto Básico e CLÁUSULA NONA da Minuta de Contrato, pois em muito se divergem;

- **Recomenda-se** que o item 20 DO REAJUSTE do Projeto Básico (fls. 51), seja revisado com a seguinte redação: “*Em caso de prorrogação do prazo de prestação dos serviços, devidamente justificada e autorizada, que resulte o contrato em período superior a 12 (doze) meses, poderá ser concedido reajustamento de preços, com base na variação efetiva, do período, aplicando-se o índice IGP-M, com data-base referente à da apresentação da proposta de preços, “**havendo interesse das partes, desde que solicitado pela contratada.**” e ainda fazendo-se constar a cláusula do REAJUSTE na Minuta de Contrato nos moldes acima delineados;*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- **Recomenda-se** que sejam partes anexas do contrato administrativo: a Planilha de Custos; a Proposta Técnica da Contratada e o Projeto Pedagógico;
- **Recomenda-se, ainda, que** seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade juntadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato;
- Por fim, ressalta-se que o Projeto Básico e a Minuta de Contrato Administrativo, não podem apresentar informações divergentes; por isso, necessário se faz que as disposições estejam em consonância plena em todos os instrumentos. Portanto, **recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, evitando-se divergências entre o Projeto Básico e Minuta de Contrato Administrativo, atentando-se para a redação padrão da minuta de contrato já aprovada por esta PGM.**

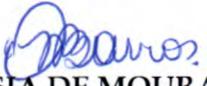
Observa-se que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

DA CONCLUSÃO

Ex positis, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, **OPINAMOS** pelo processamento da contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-SENAI, para capacitar tecnicamente, através de cursos profissionalizantes, 1.210 (mil duzentas e dez) mulheres em situação de vulnerabilidade social do no Município de Parauapebas, Estado do Pará, **desde que cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 26 de janeiro de 2022.


QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessor Jurídico de Procurador
Dec. 269/2017


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO



EMENTA: Dispensa de Licitação nº 7/2021-001 SEGOV.
Objeto: Contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, para capacitar tecnicamente, através de cursos profissionalizantes, 1.210 (mil duzentas e dez) mulheres em situação de vulnerabilidade social, do Município de Parauapebas, Estado do Pará.
Assunto: Consulta jurídica.

DO RELATÓRIO

Veio ao exame desta Assessoria o Procedimento de Dispensa de Licitação nº 7/2021-001 SEGOV que tem como objeto contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, para capacitar tecnicamente, através de cursos profissionalizantes, 1.210 (mil duzentas e dez) mulheres em situação de vulnerabilidade social, do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

A Central de Licitações e Contratos encaminhou os presentes autos para análise jurídica da solicitação da SEGOV de fls. 653.

Consta às fls. 639-640 dos autos que a SEGOV convocou o SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial para atualizar a sua Certidão de Regularidade Fiscal Municipal para celebração do contrato.

Em resposta, o SENAI apresentou os documentos de fls. 641-652, nos quais informa que *"enquanto os processos protocolados junto a Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de Belém, fica impossibilitada de emitir Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeito de negativa a seu favor, não havendo prazo prefixado para conclusão da análise e regularização da pendência"*.

É o relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Cumprе ressaltar que a presente análise restringe-se aos documentos juntados às fls. 639 à 653 dos autos.

A Lei de Licitações e Contratos estabelece que será dispensável a licitação *"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"* (Art. 24, XIII).

Entretanto, deve-se atentar para o fato de que a dispensa de licitação para a contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, assim como todas as demais hipóteses de dispensa de licitação, requer a formalização de processo administrativo próprio, com a necessidade de instrução processual e juntada de diversos documentos, não sendo dado ao gestor, a princípio, promover a contratação direta sem observância das formalidades legais e dos procedimentos de planejamento e concepção da futura contratação.

A própria Lei nº 8.666/93 deixa claro que a observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando qualquer que seja o procedimento



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



deve-se ater à instrução processual, com suas fases, justificativas, comprovações de preços, clareza do objeto, planilha de custos, decisão da autoridade superior, publicações, visando, sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir a um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

A regularidade fiscal dos contratados pela Administração Pública está regulamentada no artigo 29 da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece que:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Veja-se que a exigência de regularidade fiscal com a Fazenda Municipal está expressa no inciso III do artigo acima citado.

Verifica-se que o SENAI, ao ser convocado para assinatura do contrato decorrente desta Dispensa de Licitação, trouxe aos autos documentos que visam justificar a impossibilidade de apresentar a certidão negativa de débitos municipais para assinatura do referido contrato.

Dos documentos juntados, tem-se uma Declaração assinada pelo Diretor Regional do SENAI Pará, na qual é informado que encontram-se tramitando junto ao Órgão Competente (Prefeitura de Belém) os processos listados na referida declaração que solicitam uma imunidade tributária e cancelamento de débitos referente a IPTU e Taxas.

Foi juntado também uma Nota Técnica assinada pelo Coordenador Jurídico do Serviço Jurídico do Sistema FIEPA, Sr. Dário Antônio Bastos de Lemos, nos seguintes termos:

*Tendo em vista a reiterada prática quanto a atribuição desta instituição como contribuinte de fato dos tributos lançados em decorrência aos contratos firmados com diversas empresas, sem a consideração da imunidade tributária conferida ao SENAI temos que faz-se necessário, nestes casos, o encaminhamento das seguintes exposições para o saneamento da sobredita prática: **Os objetivos do SENAI são: realizar, em escolas instaladas e mantidas pela instituição, ou sob forma de cooperação, a aprendizagem industrial a que estão obrigadas as empresas de categorias econômicas sob sua jurisdição, nos termos de dispositivos constitucional e da legislação ordinária; assistir os empregadores na elaboração e execução de programas gerais de treinamento do pessoal dos diversos níveis de qualificação, e na realização de aprendizagem metódica ministrada no próprio emprego; proporcionar, aos trabalhadores maiores de 24 anos, a***



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



oportunidade de completar, em cursos de curta duração, a formação profissional parcialmente adquirida no local de trabalho; conceder bolsas de estudo e de aperfeiçoamento a pessoal de direção e a empregados de excepcional valor das empresas contribuintes, bem como a professores, instrutores, administradores e servidores do próprio SENAI; e cooperar no desenvolvimento de pesquisas tecnológicas de interesse para a indústria e atividades assemelhadas, o que o caracteriza como entidade de ensino. De ver-se então que o perfil jurídico do SENAI encerra instituição de educação, repise-se, em face do ato normativo primário que o criou (DL 4.048/1942) e em face do ato normativo secundário que o regulamentou (Dec. n°494, de 10 de janeiro de 1962). Mas tal convicção não é suficiente para contemplar o disposto na alínea "c" do inciso VI do art. 150 da CRFB. Por efeito, a locução atendidos os requisitos da lei, inserida na parte final da sobredita alínea, nos remete para os arts. 13 e 14 do Código Tributário Nacional. Ou seja, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial não distribui qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; aplica integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; mantém escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos capazes de assegurar sua exatidão; cumpre rigorosamente o disposto no § 10 do art. 90 do CTN; os serviços a que se refere a alínea "c" do inciso IV do art. 90 são exclusivamente os diretamente relacionados com os objetivos institucionais do SENAI de que trata o art. 14 também do CTN, fixados no ato constitutivo e no regulamento, conforme já anunciado. Para reforçar ainda mais nossas incursões temos que a Lei n° 2.613, de 23 de setembro de 1955, estabelece em seu art. 11 que "OS.S.R. é obrigatório a elaborar anualmente um orçamento geral, cuja aprovação cabe ao Presidente da República, que englobe as previsões de receitas e as aplicações dos seus recursos e de remeter ao Tribunal de Contas, no máximo até 31 de março do ano seguinte, as contas da gestão anual, acompanhadas de sucinto relatório do presidente, indicando os benefícios realizados"; seu art. 12 fixa que "Os serviços e bens do S.S.R. gozam de ampla isenção fiscal como se fossem da própria União", e onde seu art. 13 se nos afigura vazado nos seguintes termos: O disposto nos arts. 11 e 12 desta lei se aplica ao Serviço Social da Indústria (SESI), ao Serviço Social do Comércio (SESC), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)". Deflui da argumentação posta que o SENAI se enquadra no conceito de imune a impostos porque imunidade encerra situações que, por suas naturezas (ontológicas) e finalidades (teleológicas) são e estão constitucionalmente reconhecidas como sem nenhuma capacidade econômica ou contributiva. De conseguinte, sobre tal entidade (SENAI) ou sobre o universo de seus bens ou serviços sem fins empresariais ou lucrativos não deve incidir qualquer imposto in pecúnia porque, nos termos dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, seus bens e serviços já são afetados integralmente ao custeio de suas finalidades essenciais, e isto evidencia que o SENAI é cem por cento contribuinte de impostos in natura e in labore e não poderia ficar sujeito ao bis in idem nem à bitributação. Em conclusão, e considerando que imunidade, por tudo, implica exclusão do próprio poder de tributar, não parece residir nenhuma dúvida quanto ao perfil imune do SENAI. Portanto, sempre que ocorrer tratativas negociais objetivando a celebração de negócios jurídicos (contratos, convênios, termos de cooperação e assemelhados) coloquem em mesa a Imunidade do SENAI e, assim, os contratos e demais instrumentos serão concebidos com a cláusula da Imunidade.

Pois bem. Como exposto acima, a comprovação de regularidade fiscal é requisito indispensável para se contratar com o Poder Público. Todavia, considerando as informações trazidas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, importante se faz tecer algumas considerações quanto a exigência do documento solicitado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI foi criado pelo Decreto Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942.

A Constituição Federal em seu artigo 150, inciso VI estabelece que: “*Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;*”

Veja-se que de acordo com a Constituição Federal, a imunidade recíproca impede que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituem, criem impostos sobre o patrimônio, a renda ou serviços, uns dos outros.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal¹, ressaltou que “*O poder público tem legitimidade para isentar contribuições por ele instituídas, nos limites das suas atribuições (art. 149 da Constituição)*”.

A Lei nº 2.613/55, que autoriza a União a criar uma fundação denominada Serviço Social Rural, estabelece que:

Art. 12. Os serviços e bens do S. S. R. gozam de ampla isenção fiscal como se fossem da própria União.

Art. 13. O disposto nos arts. 11 e 12 desta lei se aplica ao Serviço Social da Indústria (SESI), ao Serviço Social do Comércio (SESC), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

Sobre a isenção tributária, o STF se manifestou no sentido de que “*os Serviços Sociais Autônomos, gênero do qual é espécie o Senai Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, são entidades de educação e assistência social, sem fins lucrativos, não integrantes da Administração direta ou indireta, que se enquadram no conceito do art. 150, VI, c, da Carta Magna Federal e dos arts. 9º, IV, c e 14 do Código Tributário Nacional, assecutorário de imunidade tributária, pelo que mantida deve ser a sentença que a reconheceu no tocante à exigência do pagamento do Imposto Sobre Serviços- ISS. Ademais, ressalte-se que as entidades integrantes do cognominado Sistema S, como sói ser o caso do ora apelado, gozam de isenção tributária especial por expressa disposição dos arts. 12 e 13 da Lei n. 2.613/55. 4. Agravo regimental a que se NEGA PROVIM*”. (Ementa e Acórdão - Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 9 - ARE 739369 AGR / SC AC n. 2011.027343-2, rel. Des. João Henrique Blasi, j. 22.9.2011).

Quanto a imunidade tributária, cabe trazer a já sedimentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que tem se pronunciado sobre o tema:

IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. CF, ART. 150, VI, C. SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO - SESC. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DIVERSÃO PÚBLICA. Recurso extraordinário. SENAC. Instituição de educação sem finalidade lucrativa. ITBI. Imunidade. Falta de prequestionamento da questão relativa ao princípio constitucional da isonomia. Esta Corte, por seu Plenário, ao julgar o RE 237.718, firmou o entendimento de que a imunidade tributária do patrimônio das instituições de assistência social (artigo 150, VI, "c", da Constituição) se aplica para afastar a incidência do IPTU sobre imóveis de propriedade dessas instituições, ainda quando alugados a terceiros, desde que os aluguéis sejam aplicados em suas finalidades institucionais. Por identidade de razão, a mesma fundamentação em que se baseou esse precedente se aplica a instituições de educação, como a presente, sem fins lucrativos, para ver reconhecida, em seu favor, a imunidade relativamente ao ITBI referente à

¹ ADI 2.006 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 1º-7-1999, P, DJ de 24-9-1999



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



aquisição por ela de imóvel locado a terceiro, destinando-se os aluguéis a ser aplicados em suas finalidades institucionais. Recurso extraordinário não conhecido. (STF – RE 235737, Min. MOREIRA ALVES DJ 17-05-2002 PP-00067 EMENT VOL-02069-03 PP-00527.

Conforme se infere do art. 150, inciso VI, alínea “c”, a Constituição Federal condiciona o reconhecimento da imunidade tributária a que sejam observados os requisitos de lei, ou seja, da lei complementar que, no caso é o Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25/10/1966, em cujo artigo 14 prescreve os requisitos aludidos no artigo 150, VI, c da Constituição Federal:

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I - não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

Ressalta-se que consta às fls. 650-652 a Nota Técnica assinada pelo Coordenador Jurídico do Serviço Jurídico do Sistema FIEPA, Sr. Dário Antônio Bastos de Lemos, no qual é afirmado que o *“Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial não distribui qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; aplica integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; mantém escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos capazes de assegurar sua exatidão; cumpre rigorosamente o disposto no § 1º do art. 9º do CTN; os serviços a que se refere a alínea “c” do inciso IV do art. 90 são exclusivamente os diretamente relacionados com os objetivos institucionais do SENAI de que trata o art. 14 também do CTN, fixados no ato constitutivo e no regulamento, conforme já anunciado”.*

Portanto, considerando a fundamentação acima exposta, pode-se concluir que o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI goza de isenção tributária, podendo, assim, ser dispensada a apresentação da certidão negativa de débitos municipais atualizada, a qual foi solicitada pela Comissão de Licitação às fls. 639 dos autos.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 24 de março de 2022.


ANE FRANCIELE E. G. ATTROT
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 490/2017


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 026/2021