



# GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS PARECER JURÍDICO Nº 507/2021-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2021-00031 INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO ASSUNTO: ANALISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO ADMINSITRATIVO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 24, XIII DA LEI 8.666/93 - 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.

#### I – RELATÓRIO

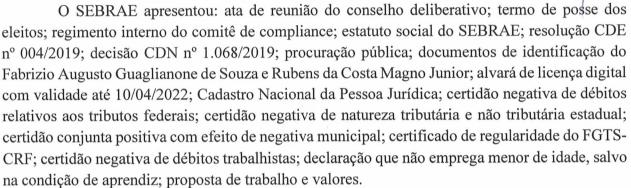
Trata-se de consulta encaminhada pela Comissão Permanente de Licitação, a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos, para análise e emissão de parecer jurídico concernente ao procedimento administrativo da presente DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2021-00031, cujo **DESENVOLVIMENTO ESPECIALIZADA**  $\mathbf{EM}$ **CONSULTORIA** objeto **POLÍTICAS** POR **MEIO** DE **PROGRAMA** CIDADE TERRITORIAL EMPREENDEDORA, NOS EIXOS ESTRATÉGICOS DA GESTÃO MUNICIPAL.

Consta nos presentes autos: Oficio solicitando a contratação do objeto; termo de referência; razão da escolha do fornecedor; cópia do parecer do Tribunal de Contas de Santa Catarina; cópias do diário oficial de Campo Grande/MS; solicitação de despesa nº 20210526028; autorização para abertura de procedimento administrativo; oficio solicitando dotação orçamentária; encaminhamento de dotação orçamentária; declaração de adequação orçamentária e financeira; mapa de cotação de preços; projeto básico simplificado nº 20210526028; cópia do contrato com objeto semelhante entre o SEBRAE e Prefeitura de Canaã dos Carajás/PA; termo de autuação do Processo Administrativo nº 100/2021; oficio da CPL solicitando documentação do SEBRAE; portaria nº 001/2021-GPP que nomeou os membros da comissão permanente de licitação; declaração de analise de documentação pela CPL que atestou a habilitação da empresa.

Os documentos solicitados pela CPL foram: a) Ato constitutivo; b) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ-MF); c) Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos à Tributos Federais; d) Certidão Negativa de Tributos Estaduais; e) Certidão Negativa de Tributos Municipais; f) Certidão de Regularidade de Tempo de Serviço (FGTS); g) Certidão Negativa de Débitos trabalhistas; h) Declaração conforme dispõe o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988; i) Proposta Comercial final; e j) outros documentos que achar necessário.







Em Parecer Técnico a Comissão Permanente de Licitação – CPL concluiu: a) enquadramento no inciso XIII, art. 24 da Lei 8.666/93; b) não existência de óbice no presente processo de dispensa a licitação; c) a especialidade da empresa no referido serviço.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

#### II - PARECER

#### II.I – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "*in abstrato*", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

"O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

#### II.II - Da Fundamentação









A *priori*, cumpre ressaltar que a natureza do processo licitatório é, ordinariamente, o atendimento de demanda pública, em apreço à livre concorrência e à captação de preço justo e mais vantajoso à administração, elementos colhidos no espírito da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

É certo que, via de regra, exige-se o processamento de regular concorrência, *latu sensu*, de preços, a fim de apurar a melhor oferta, todavia, essa regra que emerge de espírito constitucional e encontra reflexo nas legislações ordinárias de regência, é mitigada, quando a própria lei de licitações excepciona casos em que se dispensa o procedimento licitatório.

Neste sentido uma das exceções encontra-se no artigo 24 da Lei 8.666/93, e no caso em questão a escolha foi pelo inciso XIII. Vejamos o que nos diz a norma, *in verbis:* 

"Art. 24. É dispensável a licitação:

 $(\ldots)$ 

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Da literialidade do artigo, extrai-se que para a configuração dessa hipótese de dispensa, é necessário que a escolha aprensete concomitantetme quatro requsitos: ser instituição brasileira, ser regimental ou estatuariamente destinada a pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento institucional ou à recuperação social do preço; deter inquestionável reputação ético-profissional; não ter fins lucrativos.

Em complemento aos requisitos o Tribunal de Contas da União – TCU editou o Enunciado de Súmula 250, com o objetivo de estabelecer parâmetros ao objeto contratual. Vejamo-la:

Súmula nº 250 – A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei no 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Portanto o objeto contratual, deve guardar pertinência com as atividades desenvolvidas pela instituição. É imprescindível que entre a natureza da instituição e o objeto contratado haja nexo efetivo, ou seja, o vínculo jurídico mantido entre as partes têm que estar essencialmente correlacionados com as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional, cuja previsão, deve constar no estatuto ou no regimento interno da entidade que se pretende contratar.

Nesta esteira, dos documentos apresentados, o SEBRAE é instituição brasileira criada pela Lei 8.029/1990 e posteriormente transformada em Serviço Social Autonomo pelo Decreto







Federal nº 99.570/90; tendo, segundo o art.5º do SEBRAE/PA, a finalidade de fomento, capitalização e fortalecimento do setor economico voltados as micro e pequenas empresas; segundo consta no parecer técnico da CPL a instituição é ética; verifica-se também pelo seu próprio estatuto que não possui finalidade lucrativa; e o objeto contratual guarda nexo com a finalidade da empresa.

Portanto aparentemente a instituição cumpre os requisitos exigidos para contratação da por dispensa nos moldes do art. 24, inc. XIII da Lei 8.666/93.

Em qualquer das modalidades de contratação direta sem prévio certame, não poderá a Administração realizá-la sem a observação de certos requisitos formais, extraídos, de modo geral, do art. 26 da Lei 8.666/93, o qual delimitou a obrigatoriedade de ser instruído, previamente, o procedimento de justificação. Vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2° e 4° do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8° desta Lei deverão ser comunicadas, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Do citado dispositivo, extrai-se que o procedimento de justificação motivará a circunstância fática que conduz a escolha do gestor pela contratação direta, a razão de escolha do fornecedor ou do executante e a aceitação do preço ofertado; e conterá a documentação de aceitação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Em todas as contratações diretas obriga-se ao administrador a justificar as razões de adoção do preço a ser contratado, utilizando-se como parâmetro as valorações praticadas no mercado (parágrafo único, inciso III do art. 26). Inobstante, fez-se também necessário o reforço como medida balizadora a contratações que pretendessem ultrapassar a razoabilidade, a partir da utilização de preços abusivos.

#### III - CONCLUSÃO:

Cumpre salientar que esta consultoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no







âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

*Ex positis*, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta assessoria jurídica **OPINA** pela legalidade do processo administrativo em análise

Ressalto, que deverá constar nos autos, o cumprimento da exigência de publicação do ato na imprensa oficial no prazo de 05 dias.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 14 de junho de 2021.

Cláudio Luan Carneiro Abdon Assistente Jurídico do Município







#### PARECER JURÍDICO Nº 528/2021-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2021-00031 INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO: ANALISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO ADMINSITRATIVO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 24, XIII DA LEI 8.666/93 -ANALISE DE MINUTA DE CONTRATO.

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Comissão Permanente de Licitação, a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos, para análise e emissão de parecer jurídico concernente ao procedimento administrativo da presente DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2021-00031, cujo **DESENVOLVIMENTO ESPECIALIZADA**  $\mathbf{EM}$ **CONSULTORIA** objeto **PROGRAMA POLÍTICAS** POR **MEIO** DE E TERRITORIAL EMPREENDEDORA, NOS EIXOS ESTRATÉGICOS DA GESTÃO MUNICIPAL.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

#### II - PARECER

#### II.I – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "in abstrato", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

> "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

#### II.II - Da Fundamentação







O contrato administrativo intrinsecamente tem as seguintes características básicas: é consensual, ou seja, expressa acordo de vontades entre partes; é formal, se expressa de forma escrita e contempla requisitos especiais; é oneroso, uma vez que deve ser remunerado na forma pactuada; é comutativo, porque estabelece vantagens recíprocas e equivalentes entre as partes. Além disso, é *intuitu personae*, devendo ser executado pela própria pessoa que celebra o contrato com a Administração.

A principal característica extrínseca do contrato administrativo é ser precedido de licitação, salvo nas exceções de dispensa e inexigibilidade. Além disso, outra peculiaridade básica do contrato administrativo é a possibilidade da Administração desestabilizar o vínculo, alterando ou extinguindo unilateralmente, desde que ocorra uma causa superveniente e justificável. Fica então estabelecida distinção entre o contrato privado e o contrato administrativo exatamente na supremacia originária da Administração Pública.

Segundo o Art. 55, da Lei n. 8.666/1993, são cláusulas essenciais ou necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas; VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII – a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 20 Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 60 do art. 32 desta Lei.





§ 30 No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964.

Verifica-se que no contrato administrativo é especificado a dispensa ao qual se encontra vinculado, objeto, valor do contrato, condições de pagamento, periodicidade de reajuste de preço, sanções administrativas em caso de falta da locadora, o crédito orçamentário por onde correrão as despesas do contrato, os casos de rescisão contratual e demais itens correlatados no artigo supracitado.

Entretanto chama-se atenção a vigência de execução do contrato administrativo ao qual é estipulada na cláusula segunda, onde, *in litteris*:

**Paragrafo único:** As ações previstas no presente contrato deverão ser executadas até 31 de dezembro de 2022.

O prazo de execução e de vigência não se confundem. Mas é fundamental compreender a função de cada um destes prazos. Didaticamente, Renato Geraldo MENDES¹ explica que:

"Normalmente o prazo de duração do contrato é maior do que o de execução do 'E', pois, após cumprir o 'E', a Administração deve receber, conferir e aceitar o encargo e, depois, realizar o pagamento do 'R', total ou a parcela remanescente. O prazo de execução, então, compreende o tempo necessário para executar o "E", e o prazo do contrato, o tempo correspondente à execução do 'E' mais o necessário para cumprir o 'R'"

No contrato Administrativo em analise definiu-se somente o prazo de execução do contrato, o que se presume que é o mesmo prazo de vigência contratual, o que se definiu até 31 de dezembro.

A vigência contratual, de acordo com o art. 57 da Lei de Licitações devem durar enquanto vigentes os atuais créditos orçamentários:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, **exceto** quanto aos relativos: (...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

Observa-se que a Lei nº 8.666/93 impõe um limite temporal: 60 (sessenta)

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> MENDES, Renato Geraldo. **O processo de contratação pública:** fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012. p. 408-409.





meses; faculta a prorrogação por iguais de sucessivos períodos, porém não esclarece, omitese quanto: qual seria a vigência inicial de um contrato?

Como exercício de hermenêutica, principalmente em relação a regra dos 12 (doze) meses de vigência inicial do contrato, a Lei nº 10.192/01 diz:

Art. 3 o Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei n o 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 10 A **periodicidade anual nos contratos** de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

(grifos e destaques apostos)

No mesmo diapasão vejamos o que propõe o Tribunal de Contas da União - TCU:

"contratação por prazo direto de sessenta meses, em desalinho com a jurisprudência predominante no sentido de que, na hipótese do inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993, os contratos de serviço de natureza continuada não devem ter prazo de vigência superior a 12 meses, como regra geral, de forma que as prorrogações sejam precedidas de avaliação técnica e econômica, que demonstrem as vantagens e o interesse da Administração em manter a contratação." (Acórdãos 1.467/2004-1ª Câmara 3, 1.626/2007-Plenário 1, 1.259/2010-Plenário 1 e 5.820/2011-2ª Câmara 1).

"prazo de sessenta meses para execução do contrato, procedimento que contraria a jurisprudência prevalecente no TCU e impossibilita a realização de avaliações técnicas e econômicas periódicas, que demonstrem as vantagens e o interesse da Administração em manter a contratação." (Acórdãos 1.626/2007-Plenário 1, 1.259/2010-Plenário 1 e 5.820/2011-2ª Câmara 1).

"Quanto ao prazo de duração do contrato, a lei não veda que os contratos de serviços continuados possam ser celebrados por prazo superior a 12 meses, o que, a princípio, permite que seja firmado por 24 meses. Contudo, existe jurisprudência no sentido de que, em observância ao que estabelece o dispositivo supracitado, os contratos de serviço de natureza continuada não devem ter prazo de vigência superior a 12 meses, de forma que as prorrogações sejam precedidas de avaliação técnica e econômica, que demonstrem as vantagens e o interesse da Administração em manter a contratação" (Acórdãos 1.467/2004-1ª Câmara 3, 1.626/2007-Plenário 1, 1.259/2010-Plenário 1, 5.820/2011-2ª Câmara 1 e Acórdão 490/2012-Plenário 3).

"Assim, considerando que a regra é a contratação por prazo de 12 meses, com sucessivas prorrogações, a contratação por prazo maior de 12 meses somente deve ser adotada em casos justificados, onde fique demonstrado o benefício advindo desse ato para a Administração". (Acórdão 490/2012-Plenário 3).





A Advocacia-Geral da União já se manifestou quanto ao tema, que resultou na orientação normativa nº 38 de 13 de dezembro de 2011:

Orientação Normativa/AGU nº 38, de 13.12.2011 : Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada deve-se observar que:

a) o prazo de vigência originário, de **regra**, é de até **12 meses**; b) **excepcionalmente**, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses nos casos em que, diante da **peculiaridade e/ou complexidade do objeto**, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a Administração; c) é juridicamente possível a prorrogação do contrato por prazo diverso do contratado originariamente".

Portanto, como regra os contratos deverão ter vigência inicial de 12 (doze) meses. Podendo essa regra ser, na fase de planejamento da contratação, excepcionalmente afastada, principalmente no que concerne as peculiaridades e complexidades do objeto, tudo devidamente motivado no processo.

#### III - CONCLUSÃO:

Cumpre salientar que esta consultoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

*Ex positis*, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, e sendo acatada a inclusão sugerida no mérito, esta assessoria jurídica **OPINA** pela legalidade da minuta do contrato apresentado.

<u>De outra ponta, orientamos que seja demonstrada tecnicamente que a presente contratação por prazo inicial superior a 12 (doze) meses, traduz em beneficio para a Administração Pública.</u>

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 26 de junho de 2021,

Cláudio Luan Carneiro Abdon Assistente Jurídico do Município