



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



**PARECER JURÍDICO.**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 090/2021.**

**DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 030/2021.**

**REFERÊNCIA:** PARECER ATINENTE AO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, CUJO OBJETO CONSISTE NA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VISANDO A REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE – ACS.

**INTERESSADO:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL/PMA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. EXCEÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAR. PARECER JURÍDICO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 24, XIII, DA LEI Nº 8.666/93. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VOLTADOS À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE.

**1 - DA SALVAGUARDA DA OPINIÃO PROFISSIONAL. DO ASPECTO OPINATIVO DO PRESENTE PARECER:**

Antes de se adentrar ao mérito do presente ato, urge registrar que a condução da análise técnico jurídica está prevista legalmente como sendo uma das funções inerentes à prática da advocacia, conforme se abstrai do disposto ao Artigo 2º, §3º da Lei Federal Nº 8.906/94 - Estatuto da Advocacia e da OAB, que estabelece a inviolabilidade dos atos e manifestações dos advogados, no exercício da profissão, observando os limites da lei.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



Desta forma, para a legal confecção do presente instrumento, faz-se pertinente ser observada a existência de isenção do profissional, dado o seu caráter opinativo, visto que este respectivo parecer jurídico considera e preza pela liberdade e discricionariedade administrativa do responsável gestor e ordenador de despesas, podendo estes seguirem ou não a opinião técnica emitida, segundo os aspectos de conveniência e finalidade.

Isto posto, por questão de zelo, vale a ressalva para o fato de que o procedimento instaurado tem sua necessidade fundamentada e justificada pela unidade técnica do município de Abaetetuba, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, tendo por escopo as atividades fins do órgão requisitante, bem como, o interesse público que permeia a Administração, apontando, para tanto, no Projeto Básico, o objeto e as especificações necessárias para atender a demanda administrativa, lastreada na justificativa carreada aos autos do procedimento administrativo sob análise.

Neste aspecto, resta pertinente abordar o Princípio da Deferência, sendo adotado de forma pacífica na doutrina administrativa brasileira. Nesse sentido, Egon Bockmann Moreira afirma que:

“Lastreado nos princípios da separação dos poderes e da legalidade, o princípio da deferência não significa nem tolerância nem condescendência para com a ilegalidade. Mas impõe o devido respeito às decisões discricionárias proferidas por agentes administrativos aos quais foi atribuída essa competência privativa. Os órgãos de controle externo podem controlar o devido processo legal e a consistência da motivação nas decisões discricionárias, mas não podem se imiscuir no núcleo duro daquela competência. Precisam respeitá-la e



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



garantir aos administradores públicos a segurança jurídica de suas decisões.” (2016).

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram a abertura do procedimento, é realizada a presente análise técnica sobre os elementos e requisitos estritamente jurídicos pertinentes, cabendo a ressalva de que o gestor público é livre na condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, aos Princípios Constitucionais e específicos do Direito Administrativo, que ora regulam os procedimentos de contratações públicas.

## **2 - DO RELATÓRIO PROCEDIMENTAL:**

Trata-se de solicitação encaminhada a este Departamento Jurídico, requerendo análise concernente ao procedimento de dispensa de licitação, cujo objeto consiste na contratação da FUNDAÇÃO DE AMPARO E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA – FADESP, com o objetivo da realização de Concurso Público para provimentos de cargos públicos.

Para tanto, o procedimento, até a presente fase, encontra-se munido dos memorandos de solicitação de despesa, justificativa e projeto básico, proposta e documentos de habilitação, despacho com previsão de adequação e disponibilidade orçamentária, autorização de abertura e autuação do processo administrativo.

Nesse aspecto, quanto à Justificativa ensejadora do processo em análise, a Ilustre Secretária Municipal de Saúde, cuidou de anexar a devida justificativa para a dispensa de licitação em atendimento ao disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, e demais regramentos aplicáveis, cuidando de elencar e pormenorizar a adequação do procedimento à hipótese de dispensa aplicável ao caso concreto, cuidando para demonstrar que a



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



contratada preenche os requisitos exigidos em lei para contratações dessa natureza.

Em sequência procedimental, em atendimento ao que determina a legislação pertinente, o Ilustre Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura de Abaetetuba - CPL, apresentou a devida instrução processual, encaminhando em seguida para análise jurídica os autos do processo.

Eis o esboço fático procedimental e jurídico relevante.

### 3 - FUNDAMENTAÇÃO:

A licitação é o procedimento obrigatório a ser utilizado pela Administração Pública para realizar suas contratações, sejam para as aquisições de bens e serviços ou alienações, sendo regida, nesse caso, a partir do pressuposto constitucional insculpido no art. 37, regulamentado pela Lei Federal Nº 8.666/93 - Lei de Licitações e Contratos.

A dispensa de licitação, porém, é exceção a essa obrigatoriedade, também prevista na Constituição Federal, no mesmo dispositivo que contém a orientação de que serão ressalvados os casos especificados na legislação. O Constituinte de 1988, portanto, sabedor de que em algumas situações, por conveniência da Administração, a licitação deveria ser afastada, registrou a hipótese, transferindo à legislação ordinária a incumbência de relacionar as condições em que isso poderia acontecer.

O presente caso, segundo constam nos autos, tem por objeto uma das hipóteses de exceção a obrigatoriedade de licitar, mais especificamente da situação disposta pelo inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

O dispositivo acima citado, possui o seguinte teor, ou seja, admite a dispensa:



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



*“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;”.*

Da análise do marco legal, verificamos que a exceção à regra geral de que se faça licitação tem por fundamento o fato de o processo licitatório muitas vezes conflitar com outros valores igualmente tutelados pela ordem jurídica ou pelo princípio da eficiência ou, ainda, pela conveniência de instituir mecanismos de incentivo a determinadas instituições que atendam às exigências legais.

No caso sob enfoque, há a possibilidade de se promover a licitação, mas o legislador reconheceu que sua dispensa traria melhor resultados. Leia-se trecho escrito por Diógenes Gasparini (in Boletim de Licitações e Contratos, maio/96, São Paulo: Ed. NDJ, p. 224), que reproduz outro respeitado autor, o que demonstra a solidez da afirmativa:

*“As hipóteses de dispensa de licitação são situações em que a licitação é possível, viável, mas à Administração Pública por uma circunstância relevante não convém a sua realização, como ensina Adilson Abreu Dallari (Aspectos jurídicos da licitação, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1992, p. 32)”.*

O Superior Tribunal de Justiça exarou acórdão que caminha na mesma direção (MS 7465/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 05/04/2004, p. 187), parte reproduzida a seguir:

*“Da mesma forma, não prospera o raciocínio desenvolvido pela impetrante de que, havendo um*



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



*universo de proponentes interessados na obtenção de outorga, impõe-se realização do prévio procedimento licitatório, sob pena de violação dos postulados constitucionais da igualdade, impessoalidade, moralidade, legalidade, proibidade administrativa e razoabilidade. Ora, se por um lado é incontroverso que a abertura do procedimento formal de licitação depende da existência de uma pluralidade de alternativas, por outro, não se pode afirmar que essa circunstância teria, por si só, o efeito de inviabilizar a contratação direta nos casos em que sua adoção atende ao interesse público”.*

Retira-se então, partir da jurisprudência e da lição doutrinária destacada, que a dispensa de licitação não exige que haja um único interessado em atender à Administração. Esta pode, usando o poder discricionário que detém, contratar diretamente determinado fornecedor, mesmo que outros existam também em condições de prestar o serviço.

Trata-se especificamente dessa hipótese de dispensa, deve-se também destrinchar o significado das diversas condições contidas no referido inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

**Instituição brasileira:** Acredita-se que não há dúvida a respeito do que significa a expressão destacada. Mesmo assim, traga-se à colação o entendimento de Carlos Pinto Coelho Motta (Eficácia nas licitações e contratos. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 130):

*“Entendo que o conceito de instituição brasileira, no sentido que lhe dá a presente Lei, abrange toda e qualquer organização – pessoa jurídica – que se enquadre nos atributos ‘brasileira’ e ‘sem fins lucrativos’, e ainda seja detentora de um regimento ou estatuto que lhe atribua as finalidades mencionadas no inciso” (grifos do original).*



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



**Incumbência regimental ou estatutária:** Sobre esse requisito também não apresenta dificuldades para sua identificação. Esses termos constantes do inciso XIII são de clareza meridiana e não há maior dificuldade em defini-los. A consulta ao regimento ou ao estatuto da entidade permitirá saber se está incumbida de promover essas ações. O desafio está em entender o significado e a extensão da expressão “desenvolvimento institucional” e da legalidade da sua subsunção com o objeto do contrato. Assinala Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8ª ed., São Paulo: Dialética, 2000, p. 255) ao abordar o já citado inciso que:

*"O objeto social da instituição deverá abranger pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico. Esses conceitos deverão ser interpretados de modo amplo, o que não elimina uma delimitação segundo a concepção adotada e prevalecente no momento em que ocorrer a contratação. A quase totalidade dos vocábulos possui núcleos semânticos inquestionáveis. A maior dificuldade envolve o 'desenvolvimento institucional'."*

O desenvolvimento institucional, diz respeito a tudo aquilo que a Administração faz para aperfeiçoar sua atuação, na qualidade de ente público que deve observar princípios constitucionais e doutrinários. Remete-se, a propósito do vínculo entre desenvolvimento institucional e determinações constitucionais.

De forma que, na aplicação do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, atendidos os demais requisitos que a norma indica, deve ser comprovada, especificamente, a estrita compatibilidade e pertinência entre o objeto a ser contratado e o objetivo social da instituição que ensejou



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



a reputação ético-profissional, além de demonstrar que essa dispõe de estrutura adequada à suficiente prestação daquele, vedada a subcontratação.

No procedimento sob enfoque, o objeto é a contratação de instituição sem fins lucrativos destinada ao desenvolvimento e pesquisa na forma de seu estatuto, para a realização de concurso público municipal, sob a forma de processo seletivo. Cabe acrescentar que a realização de concursos públicos, além de exigência constitucional para ingresso nos quadros da Administração, representa a prática democrática, o tratamento igualitário, a transparência, o uso de critérios técnicos, afastando influências políticas ou clientelísticas que mancham o trato da coisa pública.

A adequada e esmerada contratação de serviços para realização de processo seletivo, trata-se de solução para o gestor público organizar o processo de contratação com segurança e lisura, enquadram-se, sem margem a dúvida, no conceito de desenvolvimento institucional, na medida em que um serviço público eficiente contribui efetivamente para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento sócio-econômico municipal.

**Inquestionável reputação ético-profissional:** Quanto a esse requisito, ao empregar a expressão “reputação ético-profissional” no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, o legislador não quis se referir à “notória especialização” constante do inciso II do art. 25, senão teria utilizado esta última expressão.

Observe-se, ainda, ser possível encontrar no mercado várias empresas ou profissionais detentores de notória especialização, mas de questionável ou nenhuma reputação ético-profissional. Anote-se o que afirma Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Contratação direta sem licitação. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 498/499):

*“Por ora basta salientar que pode uma instituição ser detentora da primeira adjetivação [inquestionável reputação*





ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



*ético-profissional] sem possuir qualquer notoriedade em qualquer especialidade. Aliás, não raro pululam instituições probas, sérias, que vêm levando a cabo, nos mais estritos limites da ética profissional, o seu mister na sua área de desenvolvimento, seja no ensino ou outro ramo. Em tese, pelo menos, seria também possível encontrar um notório especialista a quem faltasse a inquestionável reputação ético-profissional, mas cujo conceito no ramo de atividades fosse de tal ordem capaz de credenciá-lo a um mister, onde, por exemplo, para prestigiar antiga parêmia, os 'fins justificassem os meios' ”.*

Sobre o mesmo tema, o Ministro Benjamim Zymler, do Tribunal de Contas da União, diz o seguinte (Direito administrativo e controle. 2ª tir. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 133):

*“A contratada deve ter inquestionável reputação ético-profissional. O aspecto ‘ético’ refere-se à credibilidade da entidade no mercado. Algo semelhante à ‘reputação ilibada’ da pessoa física. O aspecto profissional refere-se à capacidade para executar o objeto”.*

A avaliação da reputação ético-profissional, nessa linha, segue duas espécies de análise. Na primeira, examina-se o nome, a imagem da instituição, enfim, elementos que comprovem que a entidade goza de boa fama junto à sociedade; Na segunda, pesam-se os elementos profissionais da entidade, por meio dos quais se pode conhecer sua capacidade de executar o objeto contratado.

**Inexistência de fins lucrativos:** Esta exigência também não provoca grande esforço para comprovação da condição da entidade. A



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



leitura de seu regimento ou estatuto indicará a existência ou não de fins lucrativos. Cabe lembrar que entidade sem fins lucrativos, a teor do que dispõem os arts. 53 e seguintes do Código Civil, é aquela que não tem fins econômicos, ou seja, não distribui qualquer lucro ou participação entre seus associados, o que não significa dizer que está impedida de obter resultados positivos em seus balanços. Se os houver, estará compelida a reaplicá-los na realização, manutenção e desenvolvimento de seus objetivos sociais, como, aliás, também preconiza o Código Tributário Nacional - CTN ao dispor sobre a observância de requisitos pelos contribuintes beneficiados pela imunidade tributária prevista na Constituição Federal.

Do exposto, conforme mencionado, a dispensa de licitação, para que possa ocorrer, deve ser precedida da confirmação de que a entidade a ser contratada atende a todos os requisitos inscritos no pré citado dispositivo, vale repetir, seja brasileira, seu estatuto ou regimento prevejam os fins ali mencionados, seja reputada como de comportamento ético-profissional inquestionável e, conjuntamente, não persiga fins lucrativos.

Da análise dos documentos até então apresentados para subsidiar a contratação, resta de forma indubitável que a FADESP, apresenta todo o conjunto de requisitos cumulativos de forma a garantir a legalidade do procedimento de dispensa de licitação.

Por fim, no que concerne à Minuta do Contrato, após análise detida de suas respectivas disposições, conclui-se estar adequado e dotado de regularidade, eis que estabelece, com clareza e precisão, as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definem os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da necessidade da contratação e da proposta a que se vinculam, cumprindo as imposições expressas ao artigo 54 e seguintes da Lei 8.666/93.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



**4 - CONCLUSÃO:**

Portanto, materializado o enquadramento da pretensão nas hipóteses permissivas legais, opina-se FAVORAVELMENTE pela regularidade e, portanto, possibilidade de prosseguimento do processo de contratação em referência, mediante Dispensa de Licitação, com fulcro no inciso XII, do art. 24, da Lei n ° 8.666/93, ressaltando a necessidade de total observância dos requisitos previstos no art. 26, da Lei Geral de Licitações.

É o entendimento,  
salvo melhor juízo.

Abaetetuba-PA, 24 de agosto de 2021.

VALTER Assinado de  
FERREIRA DA forma digital por  
SILVA VALTER FERREIRA  
FILHO:74578 DA SILVA  
863204 FILHO:745788632  
04

**VALTER FERREIRA FILHO**

ADVOGADO - OAB/PA N° 16.906.