



PARECER JURÍDICO

Nº
085/2024

Fls.: 266

PROCESSO ADMINISTRATIVO: nº 035/2024;

MODALIDADE: Dispensa sem licitação nº 017/2024;

INTERESSADO(A): Município de Cupira/PE – Prefeito: Sr. José Maria Leite de Macedo;

ASSUNTO: Solicitação de Parecer Jurídico para contratação direta nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021;

DO OBJETO: Prestação dos serviços de planejamento, organização e realização de concurso público de prova e títulos para provimento de vagas em cargos de Nível Superior e Nível Médio, Fundamental e Nível Técnico com o fornecimento completo de recursos materiais e humanos e a execução de todas as atividades envolvidas e correlatas, em especial com a elaboração, impressão, aplicação e correção das provas, assim como toda e qualquer logística necessária a execução dos serviços.

EMENTA: Administrativo. contratação direta. dispensa de licitação. art. 75, XV, da lei nº 14.133/2021. Instituto de Apoio a Gestão Educacional - IGEDUC. Serviços de planejamento, organização e realização de concurso público de prova e títulos para provimento de vagas em cargos de Nível Superior e Nível Médio, Fundamental e Nível Técnico com o fornecimento completo de recursos materiais e humanos e a execução de todas as atividades envolvidas e correlatas, em especial com a elaboração, impressão, aplicação e correção das provas. Parecer pela viabilidade jurídica da contratação direta proposta nos autos, condicionada ao atendimento das recomendações perfilhadas no bojo do opinativo.

I - DO RELATÓRIO

1. Versam os autos sobre a contratação de pessoa jurídica para prestação dos serviços de planejamento, organização e realização de concurso público de prova e títulos para provimento de vagas em cargos de Nível Superior e Nível Médio, Fundamental e Nível Técnico com o fornecimento completo de recursos materiais e humanos e a execução de todas as atividades envolvidas e correlatas, em especial com a elaboração, impressão, aplicação e correção das provas, através de concurso público de provas e títulos, destinado ao município de Cupira/PE.



2. A autorização para a realização do concurso público foi exarada pelo Sr. Prefeito José Maria Leite de Macedo, ordenador de despesas em 11 (onze) de junho de 2024.

Fis.: 267

3. Foi elaborado documento de formalização da demanda (DFD), e termo de referência (TR).

4. Foi dispensada a elaboração do estudo técnico preliminar (ETP), com fundamentação no art. 16, § 1º do decreto municipal nº 006/2024, de 16 de janeiro de 2024, tendo em vista, enquadra-se a presente contratação, nas hipóteses ali elencadas.

5. O presente processo de dispensa de licitação, tem fundamentação no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021.

6. Foi realizada proposta técnica pelo INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL - IGEDUC, inscrito no CNPJ sob nº 23.418.768/0001-85.

7. Em manifestação técnica, a secretária de administração Sirley Oliveira R. de Melo, CPF nº 024.830.784-35, examinou o teor da proposta, tendo concluído, que a proposta apresentada pelo INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL - IGEDUC, inscrito no CNPJ sob nº 23.418.768/0001-85, reúne as melhores condições de atender às necessidade do município de Cupira, além de ter considerado o valor apresentado, em conformidade com os valores médios praticados no mercado, levando em consideração os comproves de contratações anteriores. Por fim, pugnou pela continuidade do processo.

8. O Sr. Prefeito, acolheu a manifestação técnica, autorizando a contratação da empresa.

9. Vieram os autos a esta assessoria jurídica para análise e manifestação.

10. É o que basta relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Exame da dispensa de licitação

1. O art. 37, XXI da Constituição Federal estabelece:

**“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.”

Fls.: 068

2. Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva realização dos princípios basilares que regem a Administração pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88. A esse respeito, colho esclarecedor excerto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração. (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da administração (...)”. (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, j. 29-11-2007, P, DJE de 7-3-2008)

3. No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que há exceção à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração.

4. Tais exceções encontram-se nos arts. 74 e 75 da Lei 14.133/2021, respectivamente, inexigibilidade e dispensa de licitação. MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO esclarece a distinção entre os dois institutos¹:

“A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 13ª Ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 302



licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto, ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável”

Fis.: 269

5. No caso em exame, pretende-se a contratação direta do INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL - IGEDUC, inscrito no CNPJ sob nº 23.418.768/0001-85, mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

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

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

7. Em síntese, são esses os requisitos para justificar a contratação direta de pessoa jurídica para a realização de concurso público de provas e títulos, com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021:

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

B) tratar-se de pessoa jurídica sem fins lucrativos;

C) a instituição a ser contratada deve gozar de inquestionável reputação ético-profissional;

D) o objeto do contrato corresponder a uma dessas especialidades;

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



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

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

8. Passa-se, portanto, ao exame dos requisitos acima elencados.

9. No que diz respeito ao INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL – IGEDUC, instituição que se objetiva contratar, para a aferição do preenchimento dos requisitos definidos nas alíneas “a” e “b”, necessário examinar seu estatuto social.

10. Nesse sentido, observamos que o art. 1º do estatuto anexo aos autos, estabelece que o INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL – IGEDUC, é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

11. No que concerne as finalidades do instituto, o art. 2º, inciso XIX, prescreve que:

Art. 2º (...)

XIX – Realizar concursos e seleções públicas, simplificadas e/ou para cargos efetivos, da administração pública, direta ou indireta ou do setor privado.

12. Observa-se, assim, que o objeto da contratação em exame, qual seja, a realização de concursos e seleções públicas, encontra-se expressamente prevista no Estatuto, conforme acima transcrito (letra “d” dos requisitos elencados).

13. No que diz respeito à inquestionável reputação ético-profissional (letra “c”), o INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL – IGEDUC, apresentou atestados de capacidade técnica como forma de comprovar tal requisito.

14. Ressalte-se que, a sua capacidade técnica resta sobejamente demonstrada nos autos com a juntada dos atestados de capacidade técnica fornecidos por outros órgãos, os quais, o INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL – IGEDUC, já atuou, bem como a realização de diversos concursos públicos nos últimos anos por todo Brasil.

15. No que diz respeito ao caráter *intuitu personae* do contrato que se pretende celebrar (letra “e” dos requisitos), observo que ao termo de referência (TR) em seu item 12.1, proibiu expressamente a contratada, ceder ou subcontratar parcialmente ou totalmente o objeto contratual.



16. Quanto à natureza do bem a ser contratado (letra “f” dos requisitos), consta do termo de referência, em seu ponto 3 (três), que trata a respeito da execução dos serviços:

3.1 – A instituição contratada para realizar o Concurso Público deverá elaborar e submeter à aprovação prévia da Secretaria de Administração, os Editais e comunicados sobre:

- a) abertura das inscrições;
- b) convocação para as provas;
- c) divulgação dos gabaritos preliminar e definitivo;
- d) resultado final das provas objetivas e da prova discursiva;
- e) convocação para a prova de títulos;
- f) convocação para inspeção médica dos candidatos com deficiência;
- g) convocação para teste de aptidão física e de psicotécnico conforme o caso;
- h) divulgação dos resultados da avaliação dos recursos e;
- i) resultado final organizado em, no mínimo, 02 (duas) listas, quais sejam:

Fis.: 291

- lista com a classificação geral e pontuação de todos os candidatos aprovados, por cargo, inclusive os portadores de deficiência;
- lista com a classificação geral e pontuação dos candidatos portadores de deficiência, por cargo;

3.2 - Apresentar ao município, imediatamente após a publicação do edital com o resultado final do concurso, as listagens solicitadas no subitem 3.1, observando-se os prazos estabelecidos no cronograma.

3.3 - Instituição contratada deverá ainda providenciar às próprias custas:

- a) A publicação, em sua página na internet, de todos os editais e comunicados;
- b) divulgação, obrigatoriamente, garantindo a acessibilidade das informações em todos os editais, bem como os respectivos gabaritos das provas realizadas, sendo o Município responsável por disponibilizar um local e servidor, no próprio quadro, para atendimento aos candidatos que necessitarem consultar o respectivo Edital, durante o período das inscrições;
- c) A republicação de quaisquer dos editais em caso de incorreção que comprometa o entendimento e as diretrizes essenciais para a realização do concurso.

3.4 – Elaborar as provas objetivas com no mínimo 70 (setenta) questões objetivas, de modalidade CERTO OU ERRADO, para todos os cargos; dos resultados preliminares e definitivos das provas objetivas; da divulgação dos resultados da avaliação dos recursos.

3.5 - As inscrições dos (a) candidatos (as) serão realizadas por meio de Internet e seu pagamento na rede bancária e seus correspondentes,



sendo que a confirmação do pagamento se dará somente após o devido crédito na conta bancária da CONTRATANTE;

Fls.: 292

17. Não trata-se assim, de serviço corriqueiramente encontrado em mercado, mas de procedimento complexo, alusivo a todas as fases que objetivam à realização de concurso público de provas e títulos, visando ao preenchimento das vagas, para os grupos ocupacionais de nível superior, médio e fundamental para o município de Cupira/PE, em conformidade com o quadro de vagas descrito no Termo de Referência.

18. No que diz respeito à demonstração, quer no plano estratégico ou em outro instrumento congênere da administração contratante, quanto à essencialidade do preenchimento dos cargos para o desenvolvimento institucional, como medida indispensável ao atingimento dos objetivos institucionais do município de Cupira/PE, (alínea "g"), o termo de referência, em seu ponto (2) justifica e demonstra a necessidade da contratação:

2.1 - É de excepcional interesse público a continuidade dos serviços públicos nas diversas áreas, na forma preconizada no inciso IX. Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como também ao Inciso II: a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em Concurso Público de provas, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

2.2 - A Prefeitura Municipal de Cupira (PE), no Estado de Pernambuco, na busca pela excelência na prestação dos serviços públicos e cumprindo com as determinações constitucionais, resolve sanar as necessidades existentes nesta Prefeitura Municipal cumprindo todas as exigências legais promovendo um Concurso Público para cargos efetivos no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Cupira (PE).

2.3 - CONSIDERANDO que o Concurso Público é uma atividade especializada que exige estrutura e cuidados especiais, tais como a gestão logística, de segurança, de recursos humanos e de tecnologia aplicada ao certame;

2.4 - CONSIDERANDO a necessidade de seleção de servidores efetivos com qualidade e perfil adequado às necessidades da Prefeitura Municipal de Cupira (PE);

2.5 - CONSIDERANDO que as atividades de planejamento, coordenação, supervisão, realização do certame, julgamento de recursos e divulgação do resultado, não inerentes às atribuições dos cargos pertencentes ao Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Cupira (PE) e que esta não possui equipamentos, estrutura, pessoas e know-how para desempenhar essas atividades, o que impede a realização direta pela própria, sendo possível a execução indireta dessas atividades, por meio de contratação de instituição especializada na realização de Concurso Público;



2.6 - CONSIDERANDO a necessidade de busca pela excelência na prestação dos serviços públicos por meio de Concurso Público como parte integrante da Prefeitura Municipal de Cupira (PE), como forma de valorizar o uso dos recursos do Tesouro em prol dos reais interesses da sociedade;

2.2 – Fase interna do procedimento

Fis.: 223

1. Além dos requisitos acima expostos, traz o art. 72 da Lei n. 14.133/21 os requisitos para a instrução do processo de contratação direta:

“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II- estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III- parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV- demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V- comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI- razão da escolha do contratado;

VII- justificativa de preço;

VIII- autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”

2. Passamos a examinar o preenchimento dos requisitos demandados para a perfeita instrução dos autos.

3. No que diz respeito ao exigido pelo art. 72 da Lei n. 14.133/2021:

a) Documento de formalização de demanda e termo de referência:

Ambos os documentos constam nos autos, ressaltando que, o Estudo Técnico Preliminar – ETP, pelo menos nesta contratação não é documento obrigatório, nos termos do decreto municipal nº 006/2024, art. 16;

b) Estimativa de despesa:

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.





Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.

Fls.: 274

Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a esta assessoria realizar análise de mérito quanto ao preço fixado para referência, mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

Registre-se, que no presente caso, ao que se depreende do ponto 5 (cinco), do termo de referência, o Município de Cupira/PE arrecadará os valores das taxas de inscrição da seleção simplificada, responsabilizando-se ainda, pelo controle orçamentário e fiscal dos recursos, em conformidade com o Princípio da Unidade de Tesouraria, previsto no art. 56, caput da Lei Federal nº 4.320/1964 e no art. 164, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, bem como, em súmula e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Adota-se a sistemática, em que o gerenciamento dos recursos financeiros não se dá diretamente pela instituição contratada, mas sim pela Administração.

Além disso, como já mencionado, por se tratar de despesa a ser paga com recursos públicos, mostra-se imprescindível a apresentação de orçamento detalhado, com a produção de planilha analítica de quantitativos e custos unitários dos serviços contratados, com a avaliação, de forma fundamentada pela Administração, acerca da compatibilidade da proposta com os preços de mercado para cada item considerado.

c) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos:

No que concerne à manifestação técnica, observo a juntada da justificativa em razão da escolha realizado pela secretária de administração a Sr.^a Sirley Oliveira R. de Melo, CPF nº 024.830.784-35.

Já no que diz respeito ao parecer jurídico, o requisito estará atendido com a emissão do presente opinativo.

d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido:

Como os recursos financeiros arrecadados com as taxas de inscrição serão utilizados para remunerar a instituição contratada, não se aplica a exigência ao caso concreto.

De qualquer forma, deverá ser explicitado nos autos e no contrato a ser firmado, a dotação orçamentária devida.



e) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária:

Fls.: 275

Foram juntados aos autos, em anexo à proposta do INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL - IGEDUC, inscrito no CNPJ sob nº 23.418.768/0001-85, documentos que comprovam sua habilitação jurídica para contratar com a Administração.

No que diz respeito à capacidade técnica, constam uma série de atestados de capacidade técnica para a realização de objetos assemelhados ao que se pretende contratar nos presentes autos.

Quanto à regularidade fiscal, foram juntadas certidões alusivas à regularidade fiscal da entidade que se busca contratar.

No que concerne à qualificação econômico-financeira foi juntada certidão negativa de falência, concordata, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial.

f) Razão da escolha do contratado:

No que tange às razões de escolha do fornecedor, a manifestação da Sr.^a Sirley Oliveira R. de Melo, CPF nº 024.830.784-35, após examinar o teor da proposta técnica apresentada, concluiu que: “a proposta apresentada pelo INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL - IGEDUC, inscrito no CNPJ sob nº 23.418.768/0001-85, reúne as melhores condições de atender às necessidade do município de Cupira, além de ter considerado o valor apresentado, em conformidade com os valores médios praticados no mercado.

g) Autorização da autoridade competente/ordenador de despesa:

A autorização para a contratação, já encontra-se nos autos.

h) Indicação do dispositivo legal aplicável:

Foi indicado, como fundamentação legal para a contratação direta, o artigo 75, XV, da Lei nº 14.133/2021.

i) No que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133 de 2021, em regulamento específico editado pela administração pública municipal:

Trata-se de requisito genérico e abstrato que se tem por atendido.

j) Minuta contratual

Observamos que não foi juntada minuta contratual aos autos.

Recomenda-se a utilização de modelo padrão adequado, com as adequações necessárias ao caso concreto, devendo, no entanto, a versão final da minuta deve ser submetida à apreciação da assessoria jurídica municipal.



III - CONCLUSÃO

Fis.: 276

Ante o exposto, opino que a contratação direta do INSTITUTO DE APOIO A GESTÃO EDUCACIONAL (INSTITUTO IGEDUC), inscrito no CNPJ sob nº 23.418.768/0001-85, com sede a Rua Domingos José Martins nº 75, Bairro – Recife Antigo, Recife/PE, CEP: 50.30-200, e-mail: contato@igeduc.org.br, Cel: (81) 9 9749-4444, para prestação dos serviços de planejamento, organização e realização de concurso público de prova e títulos para provimento de vagas em cargos de Nível Superior e Nível Médio, Fundamental e Nível Técnico com o fornecimento completo de recursos materiais e humanos e a execução de todas as atividades envolvidas e correlatas, em especial com a elaboração, impressão, aplicação e correção das provas, assim como toda e qualquer logística necessária a execução dos serviços, mediante dispensa de licitação com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, **MOSTRA-SE JURIDICAMENTE VIÁVEL.**

Salvo melhor juízo,

É O PARECER.

Cupira/PE, 11 de junho de 2024.

Vinícius Leite Macedo Montarroyos
Procurador Geral do Município
OAB/PE 45.684