



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PARECER Nº 021/2022

PROCESSO: Processo de Dispensa nº 010/2022.

ORIGEM: Secretaria Municipal de Finanças - Prefeitura Municipal de Carira/Se.

ASSUNTO: Contratação de firma especializada para assessoramento técnico em desenvolvimento institucional à distância com foco na implantação da metodologia de gestão da arrecadação do Imposto de Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN no município de Carira/Se.

CONCLUSÃO: Viabilidade Jurídica Condicionada

DESTINO: Comissão Permanente de Licitações - CPL

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Dispensa de Licitação. Fundamento da Contratação no Art. 24, Inciso XIII da Lei nº 8.666/1993. Contratação direta de firma especializada para assessoramento técnico em desenvolvimento institucional à distância com foco na implantação da metodologia de gestão da arrecadação do Imposto de Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN no município de Carira/Se. Análise Jurídica Prévia. Viabilidade Jurídica Condicionada.

I - RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado pela Secretaria Municipal de Finanças através da Comissão Permanente de Licitações desta Municipalidade, para análise e emissão de parecer jurídico sobre o processo de contratação mediante dispensa para a contratação de firma especializada para assessoramento técnico em desenvolvimento institucional à distância com foco na implantação da metodologia de gestão da arrecadação do Imposto de Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN no município de Carira/Se.

Acompanhou o processo, 01 (um) volume, contendo: 091 (noventa e uma) páginas, com os seguintes documentos: Capa de processo (fls. 000); Solicitação de abertura de processo de dispensa (fls. 001); Solicitação de despesa (fls. 002/003); Proposta comercial - Instituto Brasileiro de Administração Municipal (fls. 004/019); Projeto básico (fls. 020/031); Portaria nº 006/2022 - Institui e nomeia a Comissão Permanente de Licitação - CPL (fls. 032); Documentos de habilitação jurídica e fiscal

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000
CNPJ: 13.099.882/0001-26



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

(fls. 033/066); Autorização para abertura de processo de contratação pelo Ordenador de Despesa (fls. 067); Solicitação de reserva de saldo orçamentário (fls. 068); Declaração de disponibilidade orçamentária (fls. 069); Declaração sobre aumento de despesa (fls. 070); Declaração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (fls. 071); Justificativa de Dispensa da CPL (fls. 072/075); Extrato da justificativa (fls. 075); Solicitação de emissão de parecer jurídico (fls. 076); e Minuta de Contrato (fls. 077/091).

É o relatório. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Conforme podemos observar na leitura dos autos, trata-se de procedimento que visa a contratação do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal para assessoramento técnico em desenvolvimento institucional à distância com foco na implantação da metodologia de gestão da arrecadação do Imposto de Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN de interesse do município de Carira/Se.

De início, cumpre-nos esclarecer que a Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, revela o dever da Administração em realizar o processo de licitação para aquisição de bens e serviços, figurando as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade em exceções, notadamente, prescritas em lei.

Portanto, a Constituição da República acolheu a presunção de que a prévia licitação à contratação é mais vantajosa para a Administração Pública, facultando a contratação direta.

Sendo assim, a Lei nº 8.666/93 foi editada para regulamentar as licitações e contratações efetuadas pela Administração Pública, atendendo ao dispositivo constitucional mencionado.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Desta feita, a licitação, muito embora seja um dever, só é exigível quando a situação fática permitir a sua realização, restando afastada quando houver inviabilidade de competição (art. 25) ou nos casos de dispensa de licitação (art. 24) ou licitação dispensada (art. 17).

No caso da dispensa de licitação, explica o doutrinador *Marçal Justen Filho* que se verifica ***“em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente incompatível com os valores norteadores da atividade administrativa.”***

Saliente-se que a lei, no seu art. 24, prescreve um rol taxativo para a dispensa, de sorte que somente nessas hipóteses poderá a Administração adotar referido procedimento.

Nesses casos, portanto, cabe à Administração, mediante juízo de oportunidade e conveniência, avaliar qual será a forma que proporcionará a contratação mais vantajosa: a instauração da licitação ou a contratação direta.

No que tange ao objeto da presente análise, ressalta-se que tanto a Administração Pública Municipal, quanto outros órgãos tem se valido da contratação direta para a promoção de assessoramento com fundamento no artigo 24, inciso XIII, 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;”



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

A esse respeito é lapidar a lição de Jessé Torres Pereira Júnior:

“A lei licitatória cumpre, neste inciso, a ordem do art. 218 da Constituição Federal, que incumbe o Estado de promover e incentivar “o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”. A determinação do § 4º do preceito constitucional nitidamente inspira esta hipótese de dispensabilidade, ao cometer à lei, imperativamente, o dever de apoiar e estimular “as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos...”

Tanto que a Lei nº 8.666/93 sujeira a dispensa, neste caso, a duas condições: (a) Tratar-se de instituição brasileira, sem fins lucrativos, ou seja, sociedade civil (a lei não exige o título de utilidade pública) de cujo ato constitutivo conste como objetivo societário a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional; e (b) Contar a entidade com “inquestionável reputação ético-profissional” (vale dizer, em termos licitatórios, idoneidade assemelhada, mutatis mutandis, àquela resultante da habilitação prevista no art. 27 e à notória especialização definida no art. 25, § 1º.

Como se percebe, a intenção do legislador, no referido inciso, foi a de impulsionar a atuação e o aperfeiçoamento de instituições voltadas especificamente às atividades de pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social do preso.

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) a instituição deve ser brasileira;
- b) possuir em seus fins a dedicação à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional;
- c) deve possuir inquestionável reputação ético-profissional;
- d) não possuir fins lucrativos.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Para o doutrinador 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 nexos causal entre o objeto do contrato e as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

De tal maneira, 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 nexos causal entre o objeto do contrato e as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

E nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

“O TCU determinou à Administração Pública federal que observe que as dispensas de licitação com amparo no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93 só são possíveis quando houver nexos entre o objeto pretendido e as atividades de ensino, pesquisa



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

ou desenvolvimento institucional, o que não é o caso de serviços ordinários de informática, mesmo os de desenvolvimento de sistemas'. Nessa mesma oportunidade a referida Corte de Contas também decidiu que a Administração 'atente que o requisito 'desenvolvimento institucional', previsto no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, deve receber interpretação restrita, não podendo ser entendido como qualquer atividade que promova melhoria no desempenho das organizações, sob pena de inconstitucionalidade'. (Acórdão 427/2002 - Plenário, DOU de 29.11.2002)"

Inclusive, sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União - TCU editou a Súmula nº 250, vejamos:

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

No caso, o contrato celebrado pela Administração Pública Municipal tem por escopo a realização de "melhoria da administração tributária". Quer dizer, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Institucional (IBAM) tem por finalidade: **"o assessoramento técnico em desenvolvimento institucional com base em uma nova sistemática de gestão compartilhada do Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISSQN, em apoio aos processos adotados com foco na melhoria da administração tributária, principalmente no que diz respeito as receitas próprias, baseado na implementação de uma metodologia eficaz que compreende diversas ferramentas de apoio à gestão" (fls. 020 - Projeto Básico)**, atividades que se subsumem no conceito de "desenvolvimento institucional" e que constam, expressamente, no rol das incumbências estatutárias da instituição contratada. MARÇAL JUSTEN FILHO reconhece a largueza conceitual da expressão "desenvolvimento institucional", asseverando que **"será imperioso verificar se a finalidade e o objetivo de desenvolvimento institucional buscados pela Administração se enquadram na específica atuação desempenhada por dita instituição"**, o que em nosso entender, se concretiza, na espécie.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
FOLHA: 98
RUBRICA: [assinatura]

Não obstante, impõe-se reconhecer que a interpretação do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 não suporta toda e qualquer contratação direta de instituição, mas apenas de instituições que atendam aos requisitos constantes do próprio texto legal, ou seja: ser brasileira, não ter fins lucrativos, apresentar inquestionável reputação ético-profissional, ter como objetivo estatutário-regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional.

Dessa forma, atendidos os requisitos legais e demonstrada para o desenvolvimento institucional da Administração, é possível a contratação direta de entidade para o assessoramento técnico em desenvolvimento institucional com base em uma nova sistemática de gestão compartilhada do Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISSQN com base no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993. Não obstante, devem ser satisfeitos outros requisitos da Lei de Licitações, tais como a necessidade de elaboração de projeto básico e de orçamento detalhado art. 7º, além da razão de escolha da instituição executante, da justificativa do preço contratado, e da publicação do procedimento, após a sua aprovação, na imprensa oficial, art. 26.

Neste contexto, a Comissão Permanente de Licitação - CPL, assim se manifestou: ***“Considerando que a empresa INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM apresentou documentos suficientes para a sua contratação conforme em anexo, e a contratação direta representa economicidade para o município de Carira/Se, visto que a realização de um processo licitatório demandaria tempo e custo para o poder executivo, pelo todo exposto, considerando que o valor orçado pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM é adequado para o objeto da licitação, fato este que, aliado à comprovada qualidade técnica demonstrada pela aludida instituição em trabalhos pretéritos realizados, justificam sua contratação por intermédio de dispensa nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8666/1993.”*** (fls. 073 dos autos)

No caso específico de sistemática de gestão compartilhada do Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISSQN, para traçar a correlação do objeto



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

contratado com o desenvolvimento institucional, a administração pública contratante deve demonstrar de forma inequívoca a essencialidade dos serviços para o seu desenvolvimento institucional. Nesse sentido, há de constar do próprio plano estratégico, ou de instrumento congênere, da administração pública contratante essa demonstração que deve ser estipulada com base em critérios objetivos capazes de revelar a contribuição direta das atividades inerentes aos serviços que se pretende realizar no desenvolvimento da organização.

Dessa forma, o ato de dispensa da licitação estaria vinculado à essencialidade dos serviços ou das respectivas atividades para o desenvolvimento institucional, noutras palavras, se não restar demonstrada essa conexão entre essencialidade e desenvolvimento institucional no plano estratégico ou instrumento congênere da administração contratante como indispensável ao atingimento dos objetivos institucionais da organização, então a dispensa de licitação não tem base legal no inciso XIII do art. 24.

Portanto conclui-se que a dispensa de licitação poderá ser utilizada, desde que a Administração Pública demonstre que o seu desenvolvimento institucional depende da essencialidade dos serviços prestados em consonância com o desenvolvimento institucional e que a contratada preenche os requisitos contidos no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, quais sejam: ser brasileira; não ter fins lucrativos; apresentar inquestionável reputação ético-profissional; ter como objetivo estatutário-regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional.

Ademais, observa-se que o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Distrito Federal editaram os enunciados de Súmula de nº 250 e 109, respectivamente, elencando outras condições imprescindíveis para enquadramento na hipótese de dispensa de licitação. Vejamos:

Súmula nº 250 - TCU. 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**



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
FOLHA: 100
RUBRICA: @

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.

Súmula nº 109 - TCDF. 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 a reputação ético-profissional, além de demonstrar que essa dispõe de estrutura adequada a suficiente prestação daquele, vedada a subcontratação.

Por fim, a contratação direta almejada, como exposto, se enquadra na hipótese de dispensa descrita no inciso XIII no art. 24, da Lei Geral de Licitações, imperioso se faz a observância no art. 26 da Lei nº 8666/1993:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o 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. 8o desta Lei deverão ser comunicados, 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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Com isso, por todo o exposto, com base na natureza jurídica da contratada, e sendo fundada as razões de escolha do prestador do serviço, e estando preço justificado para os patamares praticados no mercado, observando o inteiro teor deste



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

parecer, com as ressalvas e revisões, estando satisfeitos todos os requisitos e recomendações, opinamos favoravelmente a contratação por dispensa nos termos do art. 24, inciso XIII da Lei nº 8666/93.

Ademais, vislumbra-se oportuno enfatizar a necessidade de observância ao teor contido no art. 26, da Lei nº 8.666/1993, mais precisamente aos prazos de 03 (três) dias para ratificação pela autoridade superior, e, posteriormente, de 05 (cinco) dias para publicação na imprensa oficial, visando, sobretudo, dar eficácia ao ato de Dispensa em per si, além de garantir a publicidade exigida pelo ordenamento jurídico pátrio.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, em atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, **OPINA-SE** pela possibilidade da realização do procedimento favorável à assinatura do contrato em tela, mediante dispensa de licitação, com amparo no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, atendidos os requisitos legais autorizadores, e desde que, sejam cumpridas as recomendações acima e abaixo indicadas:

- a) a veracidade das informações e documentos anexados aos autos é de inteira responsabilidade da Administração Municipal;
- b) os agentes públicos serão responsabilizados administrativamente pelos danos causados à Fazenda Pública, caso fique comprovado o superfaturamento de preços, e/ou irregularidades, sem prejuízo de outras sanções civis, e criminais cabíveis;
- c) Que o preço ajustado esteja compatível com os preços de mercado;
- d) que a Comissão de Licitação cumpra com as disposições do art. 26 da Lei nº 8.666/93, quanto ao encaminhamento do processo para a ratificação da autoridade superior em três dias e sua publicação em cinco dias;



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

- e) Que a Justificativa da Contratação e o Extrato de Contrato, sejam publicados no Diário Oficial do Município;

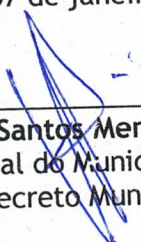
Assim, concluo pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA** da contratação direta, atendidas as recomendações constantes neste *dictamen*. Ressalte-se que o presente Parecer Jurídico foi elaborado tão somente sob o ângulo jurídico e com base nos documentos trazidos nos autos do processo administrativo da contratação, não analisando elementos aprofundados de outras áreas que não a do Direito, bem como critério de conveniência e oportunidade administrativa, escoimando ainda, qualquer responsabilidade de seu signatário conforme o art.2º, §3º da Lei nº 8.906/94.

Não havendo a realização das recomendações postas, deverá a Administração Municipal promover a realização de procedimento licitatório na modalidade Pregão, preferencialmente, na forma eletrônica, já que a contratação direta por inexigibilidade exige a comprovação da inviabilidade de competição.

É o parecer, *sub censura*.

Remeto a elevada consideração da Autoridade superior.

Carira/Se, 07 de janeiro de 2022.



Willian Santos Mendonça
Procurador Geral do Município de Carira
OAB/SE nº 7.140/Decreto Municipal nº 006/2021