



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 03/2023 FMAS
JUSTIFICATIVA

O Fundo Municipal de Assistência Social de Nossa Senhora das Dores pretende contratar, por dispensa de licitação, o Centro de Integração Empresa-Escola - CIEE, inscrita no CNPJ nº 61.600.839/0001-55, objetivando a cooperação entre as partes, visando a Cooperação Recíproca entre as partes, o desenvolvimento de atividades conjuntas, que propiciem a promoção da integração do Menor Aprendiz ao mercado de trabalho e a sua formação para o trabalho, de acordo com a Constituição Federal vigente Art. 7º, Inciso XXXIII, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, Art. 203, Inciso III e Art. 214, Inciso IV, e a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, título III, capítulo IV, seção IV, entendida a aprendizagem como estratégia de formação técnico profissional metódica, compatível com o desenvolvimento físico, moral e psicológico do adolescente/jovem.

Assim, este Município, por intermédio do Fundo Municipal de Assistência Social, vem apresentar justificativa da dispensa de licitação, *sub examine*, o que faz nos seguintes termos:

A realização de licitações pela Administração Pública para contratação de obras, serviços, compras e alienações está preconizada na Constituição Federal, cujo art. 37, inciso XXI, assim determina. A dispensa de licitação, porém, é exceção 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 texto tem por objetivo esclarecer, junto aos interessados, o alcance da exceção, mais especificamente da situação disposta pelo inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Esse inciso possui o seguinte teor, ou seja, admite a dispensa:

"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;"

Abandonando-se a parte que se refere a instituições dedicadas à recuperação de presos, questão muito específica, volta-se para as primeiras linhas do dispositivo, relativas à realização de pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, sempre observada a reputação ético-profissional e a não finalidade de lucro, conforme ali mencionado.

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.

Assim, no caso sob comento, há a possibilidade de se promover a licitação, mas o legislador reconheceu que sua dispensa traria melhores resultados. Leia-se trecho escrito por



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

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)".

Sobre o mesmo tema, o comentário do Professor Jessé Torres Pereira Júnior é esclarecedor:

*"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 sujeita a dispensa, neste caso, a suas 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**;*

*(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)." Jessé Torres Pereira Júnior - Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública - 7ª edição - 2007 - Editora Renovar - pág. 313. **(destacou-se)***

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:



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

"Da mesma forma, não prospera o raciocínio desenvolvido pela impetrante de que, havendo um 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".

Como se pode compreender, 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.

Cabe, em seguida, 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).

A confirmação de que a entidade é uma instituição brasileira não exige grandes esforços, bastando, se for o caso, examinar os documentos de sua constituição, onde haverá certamente dados que afastarão qualquer dúvida.

• INCUMBÊNCIA REGIMENTAL OU ESTATUTÁRIA:

Aqui também não parece haver muita divergência, pelo menos em relação a pesquisa e ensino. 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:



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

"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'."

"Desenvolvimento institucional" pode ser entendido como tudo aquilo que, de alguma maneira, contribui para o aperfeiçoamento das instituições, para sua modernização, para torná-la mais ágil, mais eficaz e eficiente (neste caso, atendendo ao princípio constitucional do art. 37) e mais respeitosa ao princípio da economicidade.

Em alentado parecer de setembro de 2007, cujo tema é a "Contratação de fundação por dispensa de licitação – aplicação do inciso XIII do art. 24 da Lei nº. 8.666/93", Fernando José Gonçalves Acunha expõe bem a questão:

"Variadas correntes doutrinárias têm sido encontradas no sentido de se encontrar uma resposta ao problema, sendo que o apontamento geral indica que o desenvolvimento institucional tem sido entendido como a prestação de um serviço que implique o progresso e a melhoria da instituição contratante, mediante uma atividade intelectual. Assim, serviços que permitam a realização de tarefas de forma mais eficiente e econômica, que dotem de segurança a gestão pública, que permitam a prestação de serviços públicos de forma mais afeita às necessidades da população etc., desde que impliquem uma atividade intelectual, guardam consonância, em sentido lato, com a significação de desenvolvimento institucional" (destaques do original).

Em que pese ser matéria dirigida a situação específica, há no ordenamento jurídico pátrio definição legal para a expressão "desenvolvimento institucional". A Lei nº 12.349, de 15/12/2010, que trata das relações entre instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as chamadas fundações de apoio, modificou o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 8.958/94, que passou a ter a seguinte redação, conforme transcrição abaixo (litteris):

"§ 1º. Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em



**ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos".

A analogia permite dizer que também para outras instituições públicas o "desenvolvimento institucional" está intimamente ligado à melhoria das suas condições, visando o cumprimento de sua missão institucional, esta determinada constitucionalmente ou em normas jurídicas inferiores.

Com efeito, os vocábulos em questão apontam para a conclusão de que promover melhorias em uma instituição, ou seja, aprimorar sua organização, de modo a que possa atuar eficientemente no meio social, econômico, político, cultural e legal em que está inserida, com vistas sempre ao melhor atendimento de seus deveres institucionais, está coerente com o desenvolvimento institucional.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal contribuiu para esclarecer o entendimento do conceito de "desenvolvimento institucional" em seu Enunciado nº 109, verbis:

"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 à suficiente prestação daquele, vedada a subcontratação.

Fundamentação:

- Art. 24, XIII, da Lei de Licitações.*
- Item V da Decisão nº 1.080/02, no Processo nº 1.277/98. Tribunal de Contas da União.*
- Processos TC nºs 018.021/2000-0 e 009.802/1999-1 e Súmula nº 222/TCU. Sala das Sessões, 13 de maio de 2003. Publicado no DODF de 20.05.2003, p. 14. Enunciado nº 109, aprovado na Sessão Ordinária nº 3745, de 13 de maio de 2003, Processo nº 1428/2002".*

A transcrição permite concluir que a dispensa pode ocorrer se existir estrita compatibilidade e pertinência entre o objeto a ser contratado, independentemente de se tratar de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, e o objetivo social da instituição, ou seja, esta deve conter em seu regimento ou estatuto a referência a essas finalidades, devendo ainda demonstrar que possui estrutura adequada para a execução do contrato.

• INQUESTIONÁVEL REPUTAÇÃO ÉTICO-PROFISSIONAL:

Vai-se, de início, procurar demonstrar que a tentativa, feita por uma minoria, de equiparar "reputação ético-profissional" à "notória especialização" viola princípio basilar de hermenêutica segundo o qual não há na lei palavras inúteis ou desnecessárias. Assim, 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.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

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 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'".

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. Nada, contudo, que aproxime a "inquestionável reputação ético-profissional" do inciso XIII do art. 24 da Lei nº. 8.666/93 da "notória especialização" mencionada no art. 25, inciso II, da mesma lei.

Em suma, equiparar "inquestionável reputação ético-profissional" com "notória especialização" é misturar alhos com bugalhos em mais uma tentativa de ignorar a vontade da lei em elencar a hipótese do inciso XIII do art. 24 como dispensa de licitação, e não como inexigibilidade.

• INEXISTÊNCIA DE FINS LUCRATIVOS:

Esta exigência também não provoca grande esforço para comprovação da condição da entidade. A 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.

O art. 14 do CTN enumera, entre outros, o requisito impeditivo de distribuição de qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a título de lucro ou participação no



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

seu resultado. Em outras palavras, se a entidade obtém resultado positivo em suas contas, terá de reaplicá-lo em suas finalidades regimentais ou estatutárias, o que não desvirtua sua conceituação de entidade sem fins lucrativos.

Repete-se que essa situação pode ser comprovada pelo exame do regimento ou do estatuto da entidade ou, ainda, mediante análise da escrituração de suas receitas e despesas, formalidade que também está compelida a manter.

Em seguida, o mesmo diploma legal estabelece as condições formais para a composição do processo de inexigibilidade de licitação (*ex vi* do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93); Ei-las: Razão da escolha do fornecedor ou executante e Justificativa do preço.

• RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR OU EXECUTANTE:

As justificativas são requisitos essenciais para eficácia do procedimento. O administrador precisa motivar seu ato, justificar sua escolha e o seu preço.

No inciso II do parágrafo único do art. 26, estabeleceu o legislador que no processo de dispensa ou inexigibilidade deve ser instruído com a "razão do fornecedor ou executante".

Há de ser lembrado que, nas pesquisas e estudos feitos pela administração para a definição do objeto, tomando por referência, por exemplo, as melhores práticas encontradas em outros entes da Federação, dados foram coletados, permitindo a elaboração de critérios objetivos para compor o perfil que melhor atenda às suas necessidades.

Portanto, deve-se destacar que a escolha do prestador não foi contingencial. Prende-se ao fato de que ela enquadra-se, perfeitamente, nos dispositivos enumerados na Lei de Licitações e Contratos, consoante o já exaustivamente demonstrado acima, como *conditio sine qua non* à contratação direta. E não somente por isso; é detentor de profissionais experientes, capacitados e gabaritados para a atividade pretendida, atendendo a diversos órgãos de todo o território nacional, alie-se a isso o inegável interesse público envolvido, visando à realização do bem comum, contando ainda, com ampla experiência no seu ramo de atuação, adquirida ao longo de 57 anos de fundação, possuindo íntima relação com o objeto que se pretende contratar, sendo, desta forma, indiscutivelmente, mais que qualificada para desempenhar a tarefa.

• JUSTIFICATIVA DO PREÇO:

Em toda contratação da Administração Pública se faz necessário apresentar a justificativa do preço, tanto assim, que no início do procedimento é exigida a planilha de custos unitários como requisito para licitar ou contratar sem licitação.

As justificativas para a dispensa de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, com a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a Administração, consoante demonstra o art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/93.

Também importante é o entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Isto posto, cabe ressaltar que o valor ofertado está condizente com a faixa praticada no mercado pela entidade, inclusive, fora colacionado na instrução processual cópia de





ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

contrato firmado com outro órgão da Administração Pública, podendo-se constatar tal afirmativa.

Por fim, não finalmente, diante da fundamentação fático-jurídica, e:

Considerando, que vencidas as etapas de comprovação que denotam ser esta claramente situação para contratação direta, na forma expressa em linhas anteriores, destaca-se ainda que a mesma busca respaldo também na Lei Federal nº 10.097/00, regulamentada através do Decreto Federal nº 9.579/18;

Considerando, que para o estudante, a familiarização com as atividades empresariais quebra o impacto e as dificuldades de adaptação em um futuro emprego;

Considerando, que o desenvolvimento do Adolescente Aprendiz permite ao estudante definir-se em face de uma futura profissão a ser escolhida, e ainda perceber eventuais deficiências e aprimorar-se;

Considerando, que há a necessidade de promover a integração escola-empresa-governo para complementar o ensino e a aprendizagem, proporcionando o desenvolvimento da classe estudantil em sua formação profissional para a atuação no mercado de trabalho, e assim contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região;

Considerando, ainda, que esta é uma oportunidade do estudante praticar os saberes adquiridos no processo educativo e de conviver com outros profissionais mais experientes, que além de deterem maior conhecimento técnico, muitas vezes servem como parâmetro de conduta e postura.

Considerando, por fim, que a entidade selecionada dispõe de capacitação técnica não somente para prestar os serviços, como também para cumprir dentro do prazo, os serviços a ser prestados, atendendo, portanto, às finalidades precípuas da Administração.

Perfaz a presente dispensa, o valor global de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), para um contrato com vigência de doze meses, sendo que as despesas decorrentes desta correrão por conta da seguinte classificação orçamentária:

- U.O.: 04001 - Secretaria da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social
- Ação: 4030 - Manutenção do fundo municipal da criança e do adolescente
- Elemento da despesa: 33903900 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
- Fonte de recurso: 15000000

Ex posistis, entendo ser dispensável a licitação, na forma do art. 24, XIII, c/c art. 26, parágrafo único, II e III todos da Lei nº 8.666/93, em sua edição atualizada.

h *js*



**ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS DORES
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Então, em cumprimento ao disposto no *caput* do art. 26 da mesma norma jurídica, submeto a presente justificativa à autoridade superior, para apreciação e posterior ratificação, após o que deverá ser publicada na imprensa oficial.

Nossa Senhora das Dores/SE, 28 de abril de 2023.

EDILAINE SANTOS SOBRAL SANTANA
Diretora Administrativa

Ratifico. Publique-se!

Em, 28 / 04 / 2023.

ALESSANDRA SANTOS DE LIMA ANDRADE
Gestora do FMAS