



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana

46

JUSTIFICATIVA nº 006/2021

O Município de Itabaiana, através de sua Prefeitura e por intermédio da sua Secretaria de Educação e através da Comissão de Licitação, vem apresentar **Justificativa de Dispensa de Licitação** para contratar com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, visando à contratação de entidade, para prestação de serviços de cursos de qualificação inicial de jovens e adultos a partir do PEJA de Ensino Fundamental para atender a Resolução nº 11 de 07 de outubro de 2020, conforme o quanto disposto neste processo.

Para respaldar a sua pretensão, esta Secretaria de Educação e a Comissão de Licitação traz aos autos do sobredito processo, duas peças fundamentais: solicitação da contratação e Projeto/Proposta de serviços daquela instituição, além de outros elementos, a exemplo da farta documentação, que se constituem no processo em si.

Instada a se manifestar, esta Comissão vem apresentar justificativa de dispensa de licitação *sub examine*, o que faz nos seguintes termos:

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 24, inc. XIII dispõe, *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;

Em seguida, o mesmo diploma legal estabelece as condições formais para a composição do processo de dispensa de licitação (*ex vi* do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93); Ei-las:

- 1 - Razão da escolha do fornecedor ou executante;
- 2 - Justificativa do preço.

É bem de perceber, todavia, que nem sempre é necessário instaurar-se um procedimento licitatório (o que ocorre no presente caso). A regra é licitar; no entanto, a Lei nº 8.666/93 excepciona casos em que esta é dispensável, dispensada ou inexigível.

Assim, como se observa, a lei que rege as licitações e contratos administrativos estabelece critérios objetivos para a contratação direta. E é sob a óptica desses critérios infraconstitucionais que esta Comissão demonstrará a situação de dispensa de licitação que ora se apresenta.

Em que pese a especificidade do objeto, o que não se pode olvidar, ainda assim é dispensável o processo licitatório competitivo, em razão dos requisitos, todos voltados para a pessoa do futuro contratado.



47

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana

Uma das melhores visões sobre o assunto está contida na decisão da Egrégia Corte de Contas do País:

“A nosso ver, a propósito do art. 24, XIII, do estatuto é estimular as instituições que menciona, favorecendo-lhes a obtenção de contratos com serviço público com forma de ajudar-lhes no seu autocusteio. Com isso, o Estado estará estimulando, em cumprimento aos mandamentos constitucionais, ainda que por via indireta, as ações voltadas para o ensino, a pesquisa e o desenvolvimento institucional. Nesse sentido, pouco importa o objeto específico da contratação, desde que seja compatível com os objetivos sociais da instituição contratada e possa ser satisfatoriamente prestado com sua própria estrutura”.¹

Analisando-se, agora, *pari passu*, os requisitos exigidos para se configurar a dispensa, vê-se que a instituição que se pretende contratar – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC – preenche os mesmos, conforme a documentação apresentada.

A Lei 8.666/93, em sua versão contemporânea, trata a espécie arrimada nesta Justificativa, no art. 24, inc. XIII, cuja exegese é a seguinte:

INSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“A Lei usa o termo ‘instituição’, que não apresenta conteúdo jurídico preciso.

O institucionalismo foi um movimento de idéias que se iniciou na França, com Maurice Hauriou. A instituição consiste numa idéia de obra ou de empreendimento que se realiza e pereniza juridicamente em um determinado grupo, havendo por parte dos membros desse grupo um interesse de comunhão dirigido e regulado por um procedimento previamente estabelecido.”²

No Magistério do professor Carlos Pinto Coelho Motta:

“o vocábulo instituição é geralmente compreendido em um sentido amplo e abrangente, que pode conter todos os grupos sociais oficiais, como escolas, Sindicatos, órgãos de governo e também empresas”.³

¹ Processo TC 001.199/97-8, Decisão 657/97 – Plenário - TCU, publicado no DOU de 14.10.97.

² in FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 6ª Ed. Belo Horizonte. Fórum, 2006.

³ in MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 10ª Ed. Belo Horizonte. Del Rey. 2005.



48
DS

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana

À luz dos conceitos acima mencionados, a Entidade Proponente é, efetivamente, uma Instituição e, acima de tudo, é Instituição Brasileira, que assim se define como a que se tenha constituído sob as Leis Brasileiras e que tenha sua sede e administração no País. O conceito pauta-se, por analogia, no art. 171, I da Constituição Federal que, a propósito, nesse particular, seguiu o Decreto-Lei nº 2.672/40, pois, mesmo estando revogado o supramencionado artigo, o conceito continua válido, segundo os ensinamentos do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

DEDICADA À PESQUISA, ENSINO OU DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

O que comprova a adequação da Instituição à norma elencada no art. 24, inc. XIII da Lei 8.666/93, é a existência, no seu ato constitutivo, de que a mesma seja dedicada à pesquisa, ensino, ou desenvolvimento institucional. No caso da norma em comento, o Legislador permitiu que as instituições a serem contratadas diretamente fossem criadas posteriormente à edição da Lei, a qualquer tempo. De forma similar é admissível que uma instituição altere seus estatutos e deles passe a constar o objetivo da alínea acima indicada.

É indiscutível, portanto, que o SENAC preenche esses requisitos, posto que o mesmo, pelo seu estatuto, preenche a condição do ensino exigida. No seu regulamento, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967, reza que ele dirige suas atividades para a colaboração na obra de difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial de formação e do ensino superior, organização e manutenção de cursos práticos ou de qualificação, e o fará através de ações de organização dos serviços de aprendizagem comercial e de formação, treinamento e adestramento, mediante o estabelecimento de convênios, contratos e acordos com órgãos públicos, profissionais e particulares e agência de organismos internacionais, especialmente de formação profissional, dentre vários outros, trazendo o ensino em prol do desenvolvimento institucional.

Bem obtempera Marçal Justen Filho, quando diz que:

“O objeto social da instituição deverá abranger pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico. Esses conceitos deverão ser interpretados de modo amplo,... A maior dificuldade envolve o desenvolvimento institucional. Seria uma problemática a classificação das instituições. Deve-se reputar que a lei alude às instituições sociais e políticas, que envolvam todos os segmentos possíveis da população.”⁴

Constata-se, nessa órbita, que o objeto da contratação é intimamente relacionado com o ensino e desenvolvimento institucional, na realização de cursos profissionalizantes. Entretanto, ainda que diverso fosse o objeto da contratação, o que não é o caso, tem-se por resolvida a questão do desenvolvimento institucional, no qual a instituição que se pretende contratar se encaixa, consoante decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, em sua Decisão 657/1997, aqui já mencionada:

⁴ in JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11ª Ed. São Paulo. Dialética, 2005.

Justen



49


ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana

“Embora sua definição admita variações de abrangência, percebe-se que ambos os autores associam a expressão desenvolvimento institucional a alguma forma de desenvolvimento social, ou seja, opera desenvolvimento institucional a entidade que contribui para o aperfeiçoamento da sociedade. Nesse sentido, podemos entender como instituição dedicada ao desenvolvimento institucional aquela cujos fins não se encontram na própria organização, nem em seus dirigentes ou proprietários, mas no meio em que se situam e para o qual direcionam suas ações e esforços.

Por outro lado, se há dúvidas quanto ao sentido exato da expressão, é certo que ambos os administrativistas associam o desenvolvimento institucional, assim como a pesquisa ou o ensino mencionados no dispositivo legal, não ao objeto da contratação - como fez o MMA -, mas às instituições passíveis de contratação direta. Com efeito, o texto da Lei preocupa-se tão-somente em qualificar as entidades que pretende privilegiar, omitindo qualquer referência ao produto da contratação feita sob tais condições.”

E, complementando, assevera:

“Nesse sentido, pouco importa o objeto específico da contratação, desde que seja compatível com os objetivos sociais da instituição contratada e possa ser satisfatoriamente prestado com sua própria estrutura.”⁵

Resta claro, portanto, que tanto o objeto da contratação quanto a Instituição a ser contratada possuem íntima relação com o ensino e o seu desenvolvimento institucional.

Devemos, ainda, nesse ponto, encarar a questão da contratação em dois pontos básicos e cruciais: ser estabelecida exclusivamente à luz do interesse público e visar à realização do bem comum. E, assim, podemos constatar, hialinamente, que ambos se fazem presentes no objeto da contratação, pois o fim ao qual se destina a contratação possui, inegavelmente, interesse público, haja vista que com a ação dos aprendizes capacitados pelo Projeto, haverá o incentivo à sua atuação junto a organismos, instituições e programas não só em termo de eficácia imediata, mas também em inserção no mercado de trabalho, estimulando seus expectadores à participação no processo de mudanças sociais, buscando-se a sua permanência no sistema educacional e a ampliação de seu leque de conhecimentos através da possibilidade de enquadramento profissional futuro, além da construção de projetos pessoais, assegurando sua participação ativa e efetiva na sociedade, protagonizando o processo de desenvolvimento local e do exercício pleno de sua cidadania. Indubitavelmente, as ações descritas são, eminentemente, de interesse público e visam à realização do bem comum e essa melhoria se refletirá na sociedade, através da melhoria na qualidade de vida, do ensino, da participação no mercado de trabalho.

⁵ Decisão Cit.





50

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana

Ora, é inegável que os problemas decorrentes da exclusão social dos estudantes nas comunidades mais carentes sem qualquer oportunidade para o pleno exercício da cidadania é uma das grandes preocupações dos administradores modernos, especialmente no que tange à vulnerabilidade a questões como o desemprego, violência, drogas, etc., somadas às mazelas da falta de uma política educacional contínua e profissionalizante, sendo necessária uma priorização da atuação governamental nessas áreas, através do estímulo à participação de toda a comunidade em processos educativos e sociais, desenvolvendo sua autonomia profissionalizante e o exercício de sua cidadania, criando consciência de sua identidade social e de sua importância no processo de transformação da sua realidade, da sua comunidade e, em suma, da sociedade.

E, nesse ponto, é que pretende atuar esta Secretaria, buscando promover a Integração escola-empresa-governo para complementar o ensino e aprendizagem, proporcionando a formação profissional e tecnológica, integrando-se aos diferentes níveis e modalidades da educação, atentando-se ao desenvolvimento para atuação no mercado de trabalho, e assim contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região e o desenvolvimento institucional e educacional da municipalidade. E, nesse diapasão, é-se permitido ao administrador afastar-se da licitação, mediante a relevância do interesse público, do bem comum e da altivez dos bens aqui tutelados. Afinal, a Constituição tutela outros princípios, além do da igualdade.

INQUESTIONÁVEL REPUTAÇÃO ÉTICO-PROFISSIONAL

Com relação à inquestionável reputação ético-profissional, depreende-se, conforme documentação apresentada, que a instituição é detentora de tal, estando em dia com as suas obrigações fiscais e realizando seu trabalho de forma inquestionável e irrepreensível e já tendo realizado serviços semelhantes ao que se pretende contratar, sendo, portanto, capacitada para tal. E mais, a reputação ético-profissional demanda estreita relação entre o objeto do contrato e a atividade da Instituição.

É de bom alvitre trazer a lume os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

“A exigência de inquestionável reputação ético-profissional tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato.”⁶

Ademais, com a vasta experiência acumulada, adquirida ante a realização de diversos projetos nesse sentido, pode-se constatar, analogicamente, que a Instituição possui especialização nesse campo. Essa especialização dá-se pelo estudo ou desenvolvimento especial de certa atividade e, de forma particularizada, pelas atividades desenvolvidas ao longo do seu trabalho e relacionadas com o objeto pretendido. E, ainda que diversos os conceitos de inquestionável reputação e especialização,

⁶ Ob. Cit.



1

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana

ambos estão relacionados, podendo afastar a licitação, pois a realização, de forma satisfatória, de projetos anteriores, cujos objetos eram idênticos ao que se aqui pretende contratar, consoante documentação apresentada, tornam-se palco mais que comprobatório e indispensável à aferição da capacidade técnica, reputação ético-profissional e especialização do SENAC.

SEM FINS LUCRATIVOS

Quanto à instituição que se pretende contratar não ter fins lucrativos, isso está expressamente previsto em seus regimentos, enquadrando-se, então, nos parâmetros legais, dispensando-se maiores comentários.

É sabido que a dispensa da licitação pressupõe uma situação em que, sendo viável a licitação, poderá a Administração deixar de fazê-la em razão do interesse do serviço. Trata-se, portanto, de uma faculdade. Já a licitação dispensada ou inexigível é uma obrigação, principalmente diante das circunstâncias do caso concreto e da altivez dos bens jurídicos a serem protegidos, consoante o acima demonstrado.

Portanto, resta claro que, atendidos os requisitos postos em Lei, a contratação mediante dispensa de licitação, com espeque no art. 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93, pode ser efetivada, mesmo comprovada a viabilidade de competição, haja vista o atendimento de princípios constitucionais outros tão importantes quanto o da isonomia, além do interesse público, fim único de toda atividade administrativa.

E, para arremate da questão, o TCU sumulou:

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 nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Por fim, não finalmente, vencidos os requisitos necessários para uma contratação direta nos moldes do art. 24, inc. XIII da Lei nº 8.666/93, vejamos, agora, as condições formais para a composição do processo de dispensa de licitação:

1 - Razão da escolha do fornecedor ou executante - A escolha do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC não foi contingencial. Prende-se ao fato de que ele se enquadra, perfeitamente, nos dispositivos enumerados na Lei de Licitações e Contratos, consoante o já exhaustivamente demonstrado acima, como *conditio sine qua non* à contratação direta. E não somente



52

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana

por isso; possui profissionais experientes, capacitados e gabaritados para o serviço pretendido, que é de interesse público e visando à realização do bem comum, com ampla experiência, possuindo íntima relação com o objeto que aqui se pretende contratar, sendo, desta forma, indiscutivelmente, a mais indicada.

2 - Justificativa do preço – Os preços apresentados estão de acordo com os preços praticados pela Instituição em outras esferas, e balizando-se de acordo com os preços de mercado. Ademais, os preços apresentados pelos serviços a serem prestados encontram-se dentro de parâmetros aceitáveis, além de estarem abaixo dos valores estabelecidos, inclusive, com a oferta de desconto.

Reponha extreme de dúvidas, portanto, que a situação que se nos apresenta, conforme aqui intensiva e extensivamente demonstrada é, tipicamente, de Dispensa de Licitação.

Finalmente, porém não menos importante, diante da fundamentação fático-jurídica, constata-se que, pensando em ações que implementem a qualificação inicial de Jovens e Adultos a partir do PEJA, a rede municipal de Educação visa promover o desenvolvimento de habilidades e competências, construindo uma cidadania fomentadora de formação e emancipação.

Sabe-se que, a contratação de Entidade para qualificação profissional de aprendizes comerciais tem relevante interesse público e visa o bem comum; o processo de contratação tem por objetivo qualificar profissionalmente aprendizes para atuação no mercado de trabalho e acesso ao emprego, intentando contribuir para o desenvolvimento educacional e socioeconômico da região.

Entretanto, a entidade Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC que pretende-se contratar, trata-se de entidade sem fins lucrativos, constituída sob a forma de entidade integrante do Sistema S, que atua na formação, acompanhamento e apoio aos jovens na sua integração ao mercado de trabalho, mediante a administração de programas de qualificação profissional, é que entendemos ser dispensada a licitação.

Perfaz a presente dispensa o valor global de R\$ 120.870,00 (cento e vinte mil oitocentos e setenta reais) sendo que as despesas decorrentes da presente licitação correrão por conta da seguinte classificação orçamentária:

- ✓ 02.05 – Secretaria de Educação
- ✓ 12.361.0005.2018 – Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental
- ✓ 3390.39.00 – Outros Serviços Terceiros – Pessoa Jurídica
- ✓ 3390.39.49 – Serviços de Apoio ao Ensino
- ✓ Fonte – 1.124

Ex postis, entendemos que a situação aqui descrita se configura hipótese de dispensa de licitação, como sustentado anteriormente, ensejando a contratação direta dos serviços da Proponente – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC sem o precedente Processo Licitatório, *ex vi*



53

ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana

do art. 24, inc. XIII, c/c art. 26, parágrafo único, incs. II e III, todos da Lei nº 8.666/93, em sua atual redação.

Ao Ilustríssimo Senhor Prefeito Municipal, para apreciação e posterior ratificação desta Justificativa, após o que deverá ser publicada na imprensa oficial, em obediência ao *caput* do artigo 26 da mesma norma jurídica suso aludida.

Itabaiana, 10 de março de 2021.


Mércia Maria Santos Félix
Secretaria da Educação

Ratifico. Publique-se.

Em 10 de 03 de 2021

Adailton Resende Sousa
Prefeito de Itabaiana/SE