

## PARECER JURÍDICO SOBRE CONTRATAÇÃO DIRETA DA ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (EGEM) COM BASE NA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021

### 1 RELATÓRIO

A Escola de Gestão Pública Municipal (EGEM) solicitou parecer jurídico quanto a sua contratação direta pela Administração Pública para realização de cursos de capacitação, aperfeiçoamento, treinamentos, organização de eventos, realização de assessorias e serviços técnicos aos municípios, de acordo com o previsto no seu Estatuto Social, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Foi apresentado o Estatuto Social da EGEM e as principais atividades desenvolvidas, que podem ser acessadas através da sua página oficial na internet: [www.egem.org.br](http://www.egem.org.br).

É o relatório.

### 2 QUESTÕES PRELIMINARES

Inicialmente, salienta-se que o exame aqui realizado se limita aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento de contratação direta, excluindo-se aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e especificações.

Igualmente, este parecer jurídico não adentra em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos práticos<sup>1</sup>.

Importante estabelecer que a análise jurídica parte da premissa da possibilidade jurídica do duplo enquadramento da contratação direta – inexigibilidade e dispensa de licitação – nos termos

---

<sup>1</sup> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade**, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento (Manual de Boas Práticas Consultivas, AGU, disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/conjur/biblioteca-eletronica/manuais/manual-de-boas-praticas-consultivas>, consulta em 5 de setembro de 2022, às 9h13min, sem grifo no original).



**EGEM**

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

da Lei Federal nº 14.133, de 2021, cujo enquadramento insere-se na discricionariedade do gestor público contratante.

Isso porque, conforme se depreende a EGEM é uma associação civil, sem fins econômicos, regidos pelo estatuto e pela legislação específica vigente. Com objetivo de elevar os níveis de eficiência da Administração Pública, a escola também objetiva criar e fornecer alternativas de formação, capacitação, aperfeiçoamento e atualização profissional e acadêmica aos agentes públicas; promover parcerias para realização de eventos, seminários, congressos, palestras e reuniões; realizar serviços técnicos à administração pública municipal, abrangendo assessoria para reestruturação administrativa, funcional e gerencial; realizar estudos de indicadores, projetos de pesquisa para Administração Pública e avaliar o potencial dos recursos humanos e estruturas para propor alternativas de qualificação, estruturação funcional e administrativa dos municípios; realizar serviços técnicos e assistenciais aos governos e outras instituições (art. 4º, do Estatuto Social).

### 3 FUNDAMENTAÇÃO

Muito embora a Constituição da República Federativa do Brasil traga como regra a necessidade de a administração pública realizar licitação para a compra de produtos ou serviços, tem-se que a própria Carta Política admitiu que o legislador infraconstitucional trouxesse ao ordenamento jurídico situações em que a contratação poderia se dar de forma direta, sem a necessidade de realização do procedimento licitatório, nestes exatos termos do art. 37, inciso XXI:

**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. (sem grifo no original)

Nesse cenário, no ano de 1993, 5 anos após a promulgação da Constituição da República, foi publicada a Lei Federal n. 8.666, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Quase 28 anos depois foi sancionada a Lei Federal n. 14.133, de 2021, lei de licitações e contratos administrativos, sob a qual está sendo realizada a presente análise jurídica.



**EGEM**

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

Cumprindo com a permissão constitucional, a nova lei de licitações, estabeleceu em seu artigo 72, que a contratação direta compreende inexigibilidade e dispensa de licitação, e o procedimento que deverá ser observado.

A inexigibilidade está prevista no art. 74, nestes termos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

**a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;**

**b) pareceres, perícias e avaliações em geral;**

**c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

**f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;**

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

[...]

Por outro lado, a dispensa de licitação vem prevista no art. 75, especialmente o disposto no inciso XV, perfeitamente aplicável ao presente caso:

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;

Sendo assim, havendo respaldo legal para a contratação direta, tanto na forma da inexigibilidade, quanto na forma de dispensa, resta analisar a aplicabilidade da legislação acima citada para a contratação da EGEM pela Administração Pública, para realização de cursos de capacitação, aperfeiçoamento, treinamentos, organização de eventos e assessorias e serviços técnicos aos municípios.

### 3.1 POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA PELA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A Lei Federal n. 14.133, de 2021, estabeleceu em seu artigo 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “f”, a hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação destacou que:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

**a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;**

**b) pareceres, perícias e avaliações em geral;**

**c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**

[...]

**f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;**

[...]

Não existe jurisprudência relacionada com o tema de acordo com a nova lei de licitações, contudo, o tema em questão já foi pacificado pela Advocacia Geral da União (AGU), quanto das previsões contidas na Lei Federal n. 8.666, de 1993:

PORTARIA Nº 382, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018 (Altera a Orientação Normativa nº 18, de 1º de abril de 2009.)

Art. 1º A Orientação Normativa nº 18, de 1º de abril de 2009, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"CONTRATA-SE POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 25, CAPUT OU INCISO II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS PARA MINISTRAR CURSOS FECHADOS PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL OU A INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS.

O ART. 25, CAPUT, COMO FUNDAMENTO, IMPÕE A CONSTATAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO POR AUSÊNCIA DE CRITÉRIO OBJETIVO DE SELEÇÃO OU POR EXCLUSIVIDADE DO OBJETO PERSEGUIDO PELA ADMINISTRAÇÃO, MEDIANTE ROBUSTA INSTRUÇÃO DOS AUTOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO, SEM PREJUÍZO DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE AINDA MAIORES POR PARTE DOS ÓRGÃOS COMPETENTES.

A MOTIVAÇÃO LEGAL COM BASE NO ART. 25, INCISO II, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, EXIGE A IDENTIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DA SINGULARIDADE DO CURSO.





# EGEM

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

INDEXAÇÃO: TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. CONTRATAÇÃO. PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS. CURSOS FECHADOS OU INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS.

REFERÊNCIA: Parecer nº 97/2017/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 98/2017/DECOR/CGU/AGU; e, Despacho nº 976/2018/GAB/CGU/AGU; art. 25, caput e inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993."(NR).

Mesmo entendimento exposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU):

- Assunto: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DOU de 23.07.1998, segundo o qual consignou-se "considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso Anexo ASSCOMPRAS 0132173 SEI 19.21.0013.0011453/2021-96 / pg. 1 II do art. 25, combinado com inciso VI do art. 13 de Lei nº 8.666/93" (item 1, TC- 000.830/1998, Acórdão nº 439/1998-Plenário).

Note-se que a Lei Federal n. 14.133, de 2021, não possui mais a exigência de singularidade, bastando a notória especialização, o que já vinha sendo reconhecido pela doutrina e jurisprudência. Apesar de controverso, é expresso na nova lei a não exigência de singularidade, não necessitando de maiores explicações.

Já quanto a notória especialização, nos resta claro também que o EGEM vem durante longos anos desenvolvendo treinamentos, cursos de aperfeiçoamento, atualizações e eventos, prestando assessorias e serviços técnicos aos municípios e voltados desenvolvimento aos agentes públicos dos municípios, o que vem sendo acompanhado por este parecerista.

Pelo exposto, considerando que EGEM preenche as condições previstas, entende-se pela possibilidade da contratação direta, eis que incidente a hipótese de inexigibilidade de licitação, conforme fundamentos legais.

### **3.2 POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO**

Nada obstante as razões expostas no item anterior, as quais dão conta da possibilidade de contratação direta pela inexigibilidade de licitação, analisando o Estatuto da EGEM, verifica-se, também, a possibilidade de não realizar o procedimento licitatório, em virtude da incidência de hipótese de dispensa de licitação, nos termos do art. 75, inciso XV, da Lei Federal nº 14.133, de 2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:



# EGEM

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

[...]

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;

Note-se que idêntica previsão já constava do art. 24, inciso XIII, da Lei Federal n. 8.666, de 1993, portanto, interpretações com base em tal legislação também pode ser aplicada na nova lei de licitações.

Partindo de tal premissa, descrevo abaixo parecer jurídico do colega Dr. Edinando Luiz Brustolin, o qual considerado como referência de doutrina sobre licitações e contratos administrativos:

A EGEM se enquadra nos casos de DISPENSA DE LICITAÇÃO. Segundo as disposições estatutárias da Escola de Gestão Pública Municipal - EGEM (<http://www.egem.org.br>), a entidade possui natureza jurídica de associação civil sem fins lucrativos, constituída nos termos dos arts. 44 I e 53 ss do Código Civil, tendo por associados à Federação Catarinense de Municípios e as Associações de Municípios de Santa Catarina (art. 5º do Estatuto), cujos objetivos são a formação, capacitação e aperfeiçoamento de agentes públicos municipais, realização de cursos, eventos, elaboração pesquisas, estudos e indicadores sobre a administração pública municipal, enfim, diversas atividades com a finalidade precípua de elevar os níveis de eficiência da administração pública municipal (art. 4º do Estatuto). Diante da natureza jurídica e dos objetivos estatutários, é de se reconhecer a possibilidade de a Administração Pública direta ou indireta celebrar contrato administrativo com a EGEM, cujo procedimento prévio dispensa a realização de licitação, com amparo no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, sempre que o contratante demandar atividades compatíveis com aquelas previstas nos objetivos estatutários da EGEM. Confira-se a disciplina legal acerca da dispensa de licitação ora cogitada: 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 éticoprofissional e não tenha fins lucrativos; Não se olvida da regra constitucional a submeter à contratação administrativa à prévia licitação (art. 37, XXI), donde as dispensas e inexistências de licitações configuram exceções àquela regra, a merecer, portanto, interpretação restritiva, por força da hermenêutica jurídica. Entretanto, na lição de Jessé Torres Pereira Júnior, a previsão legal que autoriza a dispensa da licitação no caso em apreço presta-se a cumprir a "ordem do art. 218 da Constituição Federal, que incumbe ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica." (Citado por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Contratação Direta sem Licitação. 4 ed. Brasília Jurídica, 1999, p. 312.). De fato, é a necessidade da Administração Pública, para atendimento primário do interesse público ou para as necessidades da própria Administração, que nortearão a contratação administrativa de serviços dos quais a



# EGEM

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

EGEM figura como potencial prestadora, devendo ser aferido se tais serviços enquadram-se naqueles em que se autoriza a dispensa da licitação pública. Dito de outra forma é imprescindível que a contratação amparada no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, denote sintonia entre o objeto do contrato administrativo, os objetivos estatutários da entidade a ser contratada, e a finalidade esperada com tal contratação administrativa, necessariamente ligada à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional. Somente quando presentes todos esses elementos é possível concluir pela legalidade na dispensa da licitação. Tal entendimento é corroborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: Prejulgado 1567 É admissível a contratação de instituição brasileira sem fins lucrativos incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, exclusivamente quando o objeto do contrato se referir a pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, e desde que atendidos aos demais requisitos prescritos naquele dispositivo legal. Em decorrência, não encontra amparo legal a contratação, por Câmara Municipal, por dispensa de licitação com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, de Fundações Universitárias para prestação de serviços de produção e finalização de vídeo para gravação de sessões plenárias, pois não se tratam de serviços diretamente relacionados às áreas de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. O Tribunal de Contas da União caminha em mesmo sentido, emitindo a Súmula 250 acerca da compreensão dessa contratação: A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. (TCU. Súmula 250). Enfim, não basta que a instituição a ser contratada se dedique às atividades previstas no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Tanto o objeto do contrato quanto o objetivo social da instituição devem ser convergentes. No caso em tela, é flagrante a inquestionável reputação ético-profissional da EGEM, de notável atuação na área de pesquisa e ensino, especialmente na realização de cursos e eventos de capacitação de agentes públicos. Ademais, a contratação para realização de cursos diz respeito exatamente ao conteúdo previsto no comando legal, qual seja, atividades de ensino, pelo que o nexo entre os objetivos da entidade contratada e o objeto do contrato está presentes, autorizando-se assim a contratação por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Inobstante a legalidade da dispensa de licitação na hipotética contratação da EGEM por órgão da Administração Pública, a celebração do contrato requer a realização do devido processo administrativo da dispensa [...]. Enfim, é legal a dispensa de licitação para contratação da EGEM quando o objeto da contratação referir-se a pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, e supletivamente, houver compatibilidade entre o objeto do contrato e os objetivos estatutários da EGEM, sendo a contratação precedida de processo administrativo conforme roteiro sugerido pelo Tribunal de Contas da União. Florianópolis, 8 de junho de 2015. Edinando Luiz Brustolin Advogado inscrito na OAB/SC nº 21.087. Consultor Jurídico da FECAM. Mestre em direito, Estado e Sociedade pela UFSC. Professor convidado em cursos de especialização e pós-graduação Fonte: <http://consultor.fecam.org.br/consultas/verLink/5688/6cad4ba4329aca01f8cd0688f1a96775>

(Disponível: <https://www.egem.org.br/wp-content/uploads/2019/04/PARECER-DISPENSA-DE-LICITA%C3%87%C3%83O.pdf>)



**EGEM**

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao ser instado a responder consulta sobre situação semelhante à enfrentada neste parecer, confirmou os requisitos para a utilização do dispositivo acima mencionado:

Consoante o que se extrai do supramencionado dispositivo, observa-se que são quatro os requisitos necessários para a contratação de instituições pelo Poder Público via dispensa de licitação, a saber:

- a) que seja instituição brasileira;
- b) que seja incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso;
- c) que detenha inquestionável reputação ético-profissional;
- d) que não tenha fins lucrativos  
(Processo nº: CON - 08/00043260 Origem: Celesc Distribuição S.A. Interessado: Eduardo Pinho Moreira Assunto: Consulta Parecer nº29/2008);

Ao interpretar o inciso XIII, do art. 24, da Lei Federal n. 8.666/93, o Tribunal de Contas da União fixou o entendimento de que, nada obstante o preenchimento das exigências mencionadas no corpo do texto legal, deve haver estreita correlação entre o objeto contratado e atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, o que se amolda perfeitamente ao caso em análise:

[...]

28. As contratações diretas fundamentadas no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 já foram objeto de inúmeras considerações pelo Plenário desta Casa, sendo uniforme o entendimento jurisprudencial de que não é suficiente o preenchimento pela instituição a ser contratada dos requisitos indicados no referido dispositivo - ser instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, deter inquestionável reputação ético-profissional e não ter fins lucrativos. **Deve haver, ainda, estreita correlação entre o objeto contratado e atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional.**

29. Registre-se que esta Corte de Contas tem entendimento firme acerca do tema desde 1999. Conforme Decisão nº 346/99-Plenário, este Tribunal já havia se manifestado no sentido de que a contratação de fundação de apoio por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, requer, além de comprovada razoabilidade de preços, **nexo entre o que estabelece o referido dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratual. Portanto, a instituição deve dedicar-se estatutariamente ao ensino, pesquisa ou ao desenvolvimento institucional e o objeto do contrato deve ser,**





**EGEM**

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

**necessariamente, ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.** De outra forma, seria concessão de privilégio a uma instituição que, embora sem fins lucrativos, estaria também dedicando-se à exploração de atividade de natureza econômica [...] (NÚMERO DO ACÓRDÃO ACÓRDÃO 1921/2006 - PLENÁRIO RELATOR UBIRATAN AGUIAR PROCESSO 018.337/2004-0 TIPO DE PROCESSO REPRESENTAÇÃO DATA DA SESSÃO 18/10/2006 NÚMERO DA ATA 42/2006 – Plenário, sem grifo no original).

Assim, entendo perfeitamente possível a contratação da EGEM para realização de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, em razão da previsão em seu Estatuto e do preenchimento dos requisitos legais: é uma instituição brasileira, com previsão estatutária para ensino e desenvolvimento institucional, não possui fins lucrativos e detém inquestionável reputação ético-profissional, não possuindo nenhum registro que a desabone, com realização de diversos cursos, treinamentos e eventos voltados aos agentes públicos e assessorias e serviços técnicos aos municípios.

#### **4 ENQUADRAMENTO SIMULTÂNEO E A FACULDADE DO ADMINISTRADOR EM ADOTAR O MODALIDADE QUE GERAR MENOR CUSTO PARA A ADMINISTRAÇÃO**

Examinando o exposto, verifica-se que se está diante de situação comumente enfrentada em sede de contratação direta, onde a hipótese se enquadra simultaneamente nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Em situações como essa, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem entendimento firmado no sentido de que deverá ser adotado a modalidade que gere menos custos aos cofres públicos, em observância especial ao princípio da economicidade.

O Tribunal de Contas da União, no julgamento do acórdão n. ACÓRDÃO 1336/2006 – PLENÁRIO entendeu que:

[...] 9. Desse modo, comungo com o entendimento explicitado no parecer da Conjur, no sentido de que, **havendo possibilidade de duplo enquadramento, relativamente às hipóteses de dispensa ou inexigibilidade que não ultrapassem os limites fixados nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, o administrador está autorizado a adotar o fundamento legal que implique menor custo para a Administração Pública, em observância ao princípio da economicidade.**

[...]

15. Entretanto, não verifiquei nenhum óbice à aplicação da interpretação sistêmica sugerida na Representação da Semat, pois todas as restrições legais impostas à dispensa também o seriam à inexigibilidade.



**EGEM**

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

16. Veja-se, pois, que até mesmo na hipótese de determinado gestor fracionar uma inexigibilidade em duas dispensas para fugir da necessidade de publicação ou mesmo em duas contratações por inexigibilidade, as duas situações estariam em pé de igualdade em termos de infração legal.

17. Assim sendo, apesar de a ausência de publicação dificultar a identificação do fracionamento, no caso de dispensa, uma vez detectado estará sempre sujeito às reprimendas legais. De outro modo, se o procedimento adotado for a realização de duas contratações por inexigibilidade, uma vez identificado que o objetivo do fracionamento fora burlar os procedimentos exigíveis para as contratações que não se enquadrarem no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, também estará sujeito às cominações legais, podendo, inclusive, ensejar a anulação do processo.

18. Diante disso, não vejo utilidade em exigir procedimento mais rigoroso para a inexigibilidade de licitação e as dispensas que se enquadrem nos limites de valores definidos no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual a expressão restritiva, “independentemente do valor do objeto”, constante do Secoi Comunica nº 6/2005 deve ser expurgada, haja vista que carece de amparo legal.

Ante o exposto e, não obstante divergir parcialmente dos fundamentos expendidos pela Conjur, estou convencido de que a questão pode ser suficientemente equacionada com o reconhecimento da possibilidade de que as aquisições caracterizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, previstas nos arts. 24, incisos III e seguintes, e 25, da Lei 8.666/93, possam ser fundamentadas em dispensa de licitação, alicerçada no art. 24, incisos I e II, da referida Lei, quando os valores se enquadrarem nos limites estabelecidos neste dispositivo.

Dessa forma, considerando a similitude dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade, nos termos do acima exposto, bem como a possibilidade de contratação direta tanto pela inexigibilidade quanto pela dispensa (itens 3.1 e 3.2) cabe à Autoridade Competente da Administração Pública avaliar a economicidade inerente a cada um, adotando aquele que gere o menor dispêndio do erário público.

O que é certo, que a contratação da EGEM se enquadra perfeitamente nas hipóteses de contratação direta, seja por dispensa ou inexigibilidade.

## **5 NECESSIDADE DE PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA**

Muito embora o caso em análise trata-se de hipótese de contratação direta, a Lei Federal n. 14.133, de 2021, estabeleceu em seu art. 72, os procedimentos e requisitos necessários para instrução do processo licitatório:

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:



**EGEM**

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Desenvolvendo Competências*

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.

Portanto, a realização de contratação direta não significa que não devem ser observados os requisitos legais e não deva ser realizado nenhum procedimento administrativo.

Contudo, da análise do artigo supracitado, entendemos que podem ser dispensados o estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência, conforme análise do caso concreto. Da mesma forma, o parecer jurídico poderá ser dispensado, inclusive, com base neste parecer.

Os demais requisitos do art. 72 devem ser observados: documento de formalização da demanda, estimativa da despesa, demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, comprovação de que a EGEM preenche os requisitos de habilitação, razão da escolha do contratado, justificativa de preço e autorização da autoridade competente.

Importante também, que nos termos do art. 94, inciso II, como condição de eficácia, o instrumento de contrato, quando existente, deverá ser publicado no prazo de 10 (dez) dias úteis, no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.

Ademais, conforme previsão constante do art. 95, inciso II, o instrumento do contrato poderá ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, independentemente do valor da contratação.

## 6 CONCLUSÃO

Dessa forma, observados os requisitos legais em especial ao estabelecido para inexigibilidade de licitação, em razão da contratação de serviço técnico elencado no art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “f”, da Lei Federal n. 14.133, de 2021, bem como dos princípios que regem a administração pública em geral, e ainda o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o tema, este parecerista entende ser possível a contratação da EGEM, por meio de contratação direta por inexigibilidade, para realização de cursos de capacitação, aperfeiçoamento, treinamentos e organização de eventos, além de assessoria e serviços técnicos aos municípios, que tiverem relação com os objetivos da escola de gestão, previstos em seu Estatuto Social (art. 4º).

Nada obstante o acima exposto, considerando a simultânea possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, XV, a autoridade superior deverá analisar, em especial, a economicidade de cada procedimento, conforme exposto no tópico 4.

Por fim, por tratar-se de contratação direta, deve ser observado o disposto no art. 72, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Florianópolis (SC), 15 de agosto de 2023.

*André Luiz de Oliveira*  
**ANDRÉ LUIZ DE OLIVEIRA**  
Advogado  
OAB/SC 22.311

Documento original eletrônico assinado digitalmente nos termos do Artigo 10 da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e Lei Federal nº 14.063/2020.