



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

PARECER REFERENCIAL nº 05/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA PESQUISA, ENSINO, DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL OU RECUPERAÇÃO SOCIAL DO PRESO. ART. 75, XV DA LEI Nº 14.133/21.

I – O presente parecer referencial versa sobre as contratações diretas fundamentadas no art. 75, XV, da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Legislação geral aplicável: Lei nº 14.133, de 2021, Decreto Municipal nº 09/2024, Decreto Municipal nº 14/2025 e Decreto Municipal nº 56/2025.

V - Resguardadas questões técnicas, econômicas e discricionárias da Administração, entende-se pelo prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações constantes neste opinativo.

VI - Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial.

RELATÓRIO

Na espécie, o objeto é a padronização da análise jurídica acerca dos procedimentos e requisitos a serem observados pela Administração Pública Municipal nas contratações enquadradas na hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 75, inciso XV, da Lei Federal nº 14.133/2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC).

O referido dispositivo versa sobre as contratações diretas 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,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

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.

É o relatório.

DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PARECER REFERENCIAL

A Lei n.14.133/2021 estabelece como regra a obrigatoriedade de análise jurídica das contratações públicas pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração¹, admitindo como exceção as hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, desde que considere o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.²

Neste sentido, a referida disciplina legal respalda a elaboração de manifestação jurídica referencial, que “consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado”,³ dispensando a análise individualizada pelo órgão jurídico.

Aliás, cumpre ressaltar que, antes mesmo de existir expressa previsão legal sobre o tema, o parecer referencial já era uma prática respaldada nos princípios que orientam a Administração Pública, conforme é possível verificar da Orientação Normativa n. 55 da Advocacia Geral da União (AGU), publicada em 23 de maio de 2014, que teve sua legalidade reconhecida pelo Tribunal de Contas da União⁴.

¹ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

² Art. 53 (...) § 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12.ed.rev., ampl.e atual. - São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. p.290.

⁴ “9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

O Parecer Referencial tem por escopo padronizar as manifestações jurídicas sobre matérias idênticas e recorrentes que, em razão do grande volume, possam impactar a atuação do órgão consultivo ou mesmo a celeridade dos serviços administrativos, permitindo a dispensa de análise jurídica particularizada sempre que o caso concreto se amoldar perfeitamente aos termos da manifestação referencial.

Destaca-se que no âmbito do município de Araruama foi publicado o Decreto n. 056 de 24 de Abril de 2025, que assim prevê:

Art. 1º. Fica admitida a elaboração de Parecer Referencial pela Procuradoria Geral do Município, no desempenho das atividades de consultoria e assessoria jurídica, quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.

...

Art. 4º. A elaboração do Parecer Jurídico Referencial é de competência exclusiva da Procuradoria-Geral do Município, responsável pela assessoria e consultoria dos órgãos da administração direta, devendo ser firmado por no mínimo 02 (dois) Procuradores e ratificados pelo Procurador-Geral do Município, passando a ter caráter normativo.

Art. 5º. Os Pareceres Referenciais elaborados pela Procuradoria Geral do Município receberão número próprio em ordem sequencial, sem renovação anual, e serão disponibilizados no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Araruama e/ou de outra forma,

AGU n. 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". (Acórdão n. 2.674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

desde que se assegure a confiabilidade, integridade, disponibilidade e autenticidade documental, sendo de uso obrigatório por todos os órgãos da Administração Direta.

Cumpre dizer que a PGM vem atuando muito sobrecarregada de trabalho com pouquíssimos procuradores, e, apesar do valoroso labor dos zelosos procuradores e assessores comissionados, que auxiliam o trabalho do Procurador Geral e dos subprocuradores, a análise de per si, de cada processo administrativo pode causar muita demora, assim, o Parecer Referencial, que expressamente previsto na Lei 14.133/2021 e no Decreto n. 056/2025.

Trata-se de medida de aprimoramento de gestão que efetiva o princípio constitucional da eficiência, assegurando maior agilidade no fluxo de trabalho e promovendo a racionalização da atividade do órgão jurídico, além de conferir maior celeridade aos procedimentos administrativos.

Destarte, conforme expressa previsão legal, a definição das hipóteses de dispensa de análise prévia cabe à autoridade máxima da instância jurídica, que deve observar os critérios da Lei n.14.133/2021 e do Decreto n. 056/2025.

O parecer referencial é instrumento jurídico essencial, voltado à orientação da Administração Pública em processos, diligências e expedientes administrativos repetitivos em situação idêntica, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.

Deste modo, a presente manifestação segue com a definição dos contornos que autorizam a adoção do parecer referencial para contratação direta com lastro no art. 74, II, da Lei Federal n. 14.133/2021, cumprindo destacar que incumbe à Administração, por meio da autoridade competente, atestar que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER REFERENCIAL

A finalidade deste parecer referencial é orientar juridicamente a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade (art. 53, §§ 1º e 4º, da Lei nº 14.133/2021).

É preciso esclarecer que esta análise jurídica:

• **não** abrange aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade; e



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

- **não** se confunde com auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

FUNDAMENTAÇÃO

O presente opinativo tem como propósito examinar os requisitos legais e regulamentares para a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, assim prevista:

“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;”

Inicialmente, é necessário deixar claro tratar-se de hipótese de dispensa de licitação, possibilidade de contratação direta na qual é possível a realização de competição entre os interessados, apesar de a lei, na hipótese, considerar a disputa desnecessária. Em outras palavras, conquanto factível a realização de um certame para contratar um produto ou serviço, a própria lei, observados alguns requisitos, considera-o desnecessário. Ao contrário da inexigibilidade, cuja característica é a inviabilidade de competição, porquanto apenas um objeto ou uma pessoa atende às necessidades da Administração, na dispensa existem, a princípio, concorrentes disponíveis no mercado aptos ao fornecimento do produto ou à prestação do serviço. Ainda que haja tal possibilidade, como dito, a lei não impõe a realização da licitação.

Há, todavia, uma diferenciação entre as hipóteses de dispensa, de modo que a lei trata de forma diversa as licitações dispensáveis e licitações dispensadas. As primeiras estão previstas no art. 75, ao passo que as segundas estão previstas no art. 76, I e 76, II da Lei nº



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

14.133/21. Na licitação dispensável, a realização da disputa é uma faculdade do administrador público. Assim, caso opte por realizar o certame, tal possibilidade é legítima e viável, podendo ser exercida conforme critérios de oportunidade e conveniência.

Na licitação dispensada, ao contrário, tal liberdade para licitar inexistente. A dispensa é ato vinculado às hipóteses taxativamente previstas em lei. Como exemplos, a dação em pagamento de imóvel ou a venda a outro órgão da administração pública de qualquer esfera de governo (art. 76, I, “a” e “e”), dentre outras hipóteses taxativas dos incisos I e II do art. 76, não admitem sob qualquer hipótese, a realização de licitação, submetendo-se ao regime de contratação direta.

PRESSUPOSTOS LEGAIS

Como se extrai do caput do art. 75, trata-se aqui de licitação dispensável, de modo que, a critério da administração, a disputa poderá ser realizada ou não. Assim, quando se tratar de serviço prestado por entidades de notória credibilidade e reconhecida experiência no setor, o legislador admite a contratação sem prévio processo licitatório, como forma de incentivo ao terceiro setor e de garantir a execução do objeto por instituição qualificada.

O art. 75, XV, da Lei nº 14.133/21 traz algumas peculiaridades sobre os serviços prestados pelas instituições que poderão ser contratadas sob esse Fundamento. De acordo com tal dispositivo, a licitação é dispensável:

- a) 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;
- b) para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa.

O dispositivo busca concretizar duas finalidades sociais: fomentar a atividade de pesquisa, desenvolvimento, inovação e tecnologia, que possui assento constitucional (art. 218, CF/88), e estimular a ressocialização de presos.

O inciso XV exige, ainda, que a instituição detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos. Apesar de a redação da Lei nº 14.133/21 não ser





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

idêntica à redação prevista no anterior art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, existe grande semelhança entre os dispositivos, de modo que as considerações doutrinárias e jurisprudenciais do regime anterior sobre tal hipótese de dispensa são aplicáveis ao novel regime, naquilo que não contrariar as demais normas da lei mais atual.

Com o objetivo de trazer tal parâmetro de análise com o regime anterior, vale a pena transcrever o anterior art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93:

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;

Observe-se que a nova redação explicita as atividades de forma mais detalhada do que a redação anterior. Ao invés da proposição genérica de contratar “entidade incumbida” da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição “dedicada” à recuperação do preso, o novel art. 75, XV discrimina de forma mais minudenciada quais atividades a instituição deve realizar para possibilitar a hipótese de dispensa, de modo que prevê a contratação de entidades cuja finalidade é “apoiar, captar e executar” as atividades ali previstas, conteúdo mais amplo do que as previstas no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93. Assim é que a nova lei, além de prever as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional, como na lei anterior, tratou ainda das atividades de extensão, desenvolvimento científico e tecnológico e estímulo à inovação, além de explicitar a possibilidade de gerir administrativa e financeiramente essas atividades.

LIMITAÇÃO SUBJETIVA: INSTITUIÇÃO BRASILEIRA



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Ao se referir a “instituição”, a lei excluiu a possibilidade de contratação de pessoas físicas com base na referida hipótese de dispensa. Esse também é o entendimento do professor Marçal Justen Filho⁵.

No conceito de instituição empregado no tipo legal, enquadram-se, portanto, pessoas jurídicas de direito público ou privado, incluindo autarquias, fundações e associações.

Referidas instituições devem ser constituídas sob as leis brasileiras, o que não significa que seus fundadores não possam ser estrangeiros.

Além de constituída como pessoa jurídica, a instituição a ser contratada com base nesta hipótese de contratação direta não deve deter finalidade lucrativa, ou seja, não se admitem entidades que tenham como objetivo a obtenção do lucro com a realização da atividade ou que distribuam lucros ou dividendos de qualquer natureza entre seus associados. Essa condição deve estar demonstrada no processo, com a identificação das páginas do estatuto que a comprovem.

**NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA INQUESTIONÁVEL
REPUTAÇÃO ÉTICA E PROFISSIONAL.**

Necessário, ainda, na forma da parte final do art. 75, XV, que a contratada tenha inquestionável reputação ética e profissional, conceito jurídico de certa subjetividade. Na lição de Joel de Menezes Niebuhr: “o termo inquestionável é infeliz, porquanto algo sempre pode ser questionado, mesmo de instituições sérias. Em síntese: a instituição contratada não pode visar o lucro e não pode haver fatos que maculem o seu bom nome”. Para Ronny Charles Torres, seria a entidade que tenha credibilidade no mercado e capacidade para a realização do objeto contratado⁶. Marçal Justen Filho considera que o dispositivo exige “as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato”, não se admitindo questionamentos sobre “outros temas secundários, a exemplo da ideologia adotada pelos sujeitos envolvidos na instituição”⁶.

⁵ JUSTEN Filho. Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Thompson Reuters Brasil. 2021, p.1072.

⁶ JUSTEN Filho. Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Thompson Reuters Brasil. 2021, p.1080.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

O Tribunal de Contas da União firmou entendimento, no regime da Lei nº 8.666/93, de que a entidade deve deter reputação ético-profissional na estrita área para a qual está sendo contratada. Contudo, o pouco tempo de sua existência não impossibilita, por si só, o atendimento ao requisito da inquestionável reputação ético-profissional, desde que haja elementos que demonstrem a credibilidade da instituição e ausência de fatos que desabonem a sua conduta. Vale a transcrição do resumo de tais decisões:

É admissível a contratação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, de entidade para promoção de concurso público, por ser indissociável a atividade de seleção para cargo efetivo do objetivo de desenvolvimento institucional da Administração. Requer-se da contratada, no entanto, o preenchimento dos seguintes requisitos: ser brasileira, não ter fins lucrativos, apresentar inquestionável reputação ético-profissional, ter como objetivo estatutário-regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, deter reputação ético profissional na estrita área para a qual está sendo contratada. Acórdão 2360/2008-Segunda Câmara. Relator: ANDRÉ DE CARVALHO.

O pouco tempo de existência da entidade não impossibilita, por si só, o atendimento ao requisito da inquestionável reputação ético-profissional exigido para as contratações por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993. Acórdão 3262/2014-Plenário. Relator: AROLDO CEDRAZ.

A título de exemplo, podem ser apresentados atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, publicações em mídia especializada, portfólios que evidenciem a experiência na execução de objetos semelhantes, prêmios ou outras formas de reconhecimento de trabalhos anteriores. Em síntese, qualquer documento que comprove a qualificação da entidade e sua credibilidade no setor pode ser aceito para demonstrar o atendimento ao referido pressuposto legal.

NECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO CABAL DA VINCULAÇÃO DA ENTIDADE AO OBJETO CONTRATADO E DO SEU CARÁTER NÃO LUCRATIVO



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Para a realização da contratação será necessária a demonstração da vinculação efetiva das finalidades sociais da entidade ao objeto a ser contratado, o qual, por sua vez, deve guardar correlação com ensino, pesquisa, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, estímulo à inovação ou recuperação de preso.

A finalidade estatutária da instituição deve estar intimamente ligada às atividades previstas no inciso XV do art. 75: a captação, o apoio, a gestão administrativa/financeira ou execução de atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, estímulo à inovação ou recuperação social da pessoa presa.

Nos termos da Súmula 250 do Tribunal de Contas da União⁷, aplicável ao contexto da Lei nº 14.133/21, deverá haver nexo efetivo entre as atividades previstas pelo legislador, as finalidades estatutárias da instituição e o objeto contratado.

Isso significa que os serviços que se pretende contratar devem estar enquadrados nas atividades de pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social do preso, que, por sua vez, devem estar previstas no objeto social da instituição que se intenta contratar. Necessário, assim, que tal vínculo de pertinência seja comprovado por meio da indicação das páginas estatutárias que demonstrem as atividades desenvolvidas pela contratada que se amoldam ao objeto do contrato.

A exigência do nexo entre as atividades previstas na Lei, os objetivos estatutários e o objeto do contrato decorre da própria finalidade da norma. O legislador buscou fomentar instituições que efetivamente se dediquem a tais referidas atividades, reconhecidas como de relevante interesse público. Assim, para fortalecer a atuação e o aperfeiçoamento dessas entidades, impõe-se que o contrato administrativo esteja diretamente relacionado a tais finalidades, não bastando que a instituição contemple em seus estatutos o exercício dessas atividades.

Nesse sentido, colham-se os seguintes julgados:

⁷ Súmula TCU 250: 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.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

A contratação direta efetuada com suporte no permissivo contido no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 pressupõe a existência de nexos entre o respectivo objeto e as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional especificadas no estatuto da entidade prestadora dos serviços.

Acórdão 1391/2012-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

A contratação de instituição sem fins lucrativos com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 exige nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovação da reputação ético-profissional da contratada e da compatibilidade entre os preços envolvidos na contratação e os preços de mercado (Súmula TCU 250).

Acórdão 17226/2021-Primeira Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO

Organização de eventos consiste em atividade meramente logística, que não se insere no conceito de projeto de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, não podendo ser contratada com fundação de apoio mediante dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993. Acórdão 1405/2016-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS.

No que tange à contratação das fundações de apoio, por exemplo necessário que o objeto do contrato se vincule à execução de projetos de apoio a pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento social, sendo vedada a contratação dessas instituições para execução de objetos estranhos à sua missão institucional, como obras ou fornecimento de bens.

De qualquer modo, não se pode perder de vista que a hipótese legal na atual redação da Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de que a instituição preste serviços de gestão administrativa e financeira de atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, estímulo à inovação. Isso significa



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

que precedentes do TCU que vedavam a contratação de fundações de apoio para administração financeiras de projetos de ensino e extensão não mais se aplicam às contratações regidas pela novel legislação.

Conceito de desenvolvimento institucional e a possibilidade de contratação de entidade organizadora de concurso público

Como já abordado, uma das hipóteses que autorizam a contratação fundada na dispensa de licitação do art. 75, XV, é a execução de atividades voltadas ao desenvolvimento institucional. Trata-se de um conceito jurídico indeterminado, conforme ensina Jorge Ulisses Jacoby:

"d) de todas as expressões utilizadas pelo legislador no inciso, o 'desenvolvimento institucional' foi a mais ampla. Se a doutrina até agora debate-se por açambarcar e analisar as acepções da palavra instituição, a rigor, 'desenvolvimento institucional' compreenderia crescimento, progresso, de qualquer coisa em que possa estar compreendida no termo instituição. Cuidam do desenvolvimento institucional, tanto uma empresa que possui um centro de controle de qualidade, como uma faculdade, como um sindicato, como uma associação de moradores, enfim, qualquer instituição' que se dedique a um fim. Por óbvio, impõe o interesse público a restrição ao termo, a fim de que o mesmo se harmonize com o ordenamento jurídico".⁸

Em interpretação compatível com a lógica de uma contratação direta, é possível entender que o desenvolvimento institucional está ligado a ações voltadas ao aperfeiçoamento das atividades da própria contratante. Abrangem-se, nesse contexto, iniciativas que fortaleçam as funções institucionais da Administração, sendo essencial que o serviço contratado possua vínculo claro e direto com as necessidades de desenvolvimento da instituição pública.

⁸ JACOBY, Jorge Ulisses. *Contratação direta sem licitação*, 2ª ed., p. 235



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

O desenvolvimento da instituição pública requer o aporte de novos conhecimentos e práticas ao setor público, mediante transferência direta de conhecimentos. Para tanto, deve-se indicar de que forma o contrato contribuirá para a melhoria da qualidade das atividades públicas, assegurando a efetiva incorporação de metodologias e saberes capazes de impulsionar o desenvolvimento da instituição contratante.

O TCU admite a contratação de serviços de organização e realização de concursos públicos com fundamento na dispensa de licitação ora tratada, por entender que tal objeto correlaciona-se com o desenvolvimento institucional. Eis o teor da Súmula 287:

SÚMULA TCU 287: É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Acórdão 3094/2014-Plenário | Súmula287 | Relator: BRUNO DANTAS

A Corte Federal de Contas defende que a realização do concurso se vincula ao desenvolvimento institucional da contratante na medida em que essa etapa constitui o primeiro passo da política de recursos humanos da Administração Pública para provimento de seus cargos. Assim, a realização de um concurso público contribui com o fortalecimento da instituição Administração Pública, amoldando-se ao conceito legal.

Eis trecho do voto do Ministro Marcos Bemquerer Costa, que fundamentou o Acórdão 569/2005-TCU-Plenário:

“De modo geral, as atividades relacionadas à promoção de concurso público têm pertinência com o desenvolvimento institucional da contratante. Essa afirmação apoia-se no entendimento de que a política de recursos humanos da Administração Pública inicia-se com a seleção, mediante concurso público, de pessoal para provimento dos seus cargos vagos. E o desenvolvimento institucional da Administração depende, dentre outros fatores, da qualificação do pessoal selecionado, que deve atender, desde o princípio, às

Av. John Kennedy, nº 120 – Centro – Araruama – RJ



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

necessidades da Administração contratante. Portanto, não há como dissociar o desenvolvimento institucional do objeto realização de concurso público.”

Assim como nos concursos públicos para seleção de candidatos ao ingresso em cargos e empregos públicos, o TCU também tem admitido o uso da hipótese legal para contratação de entidades responsáveis pela realização de seleções para admissão em instituições de ensino superior.

Impossibilidade de subcontratação do objeto.

Necessário dizer, ainda, que a presente hipótese de dispensa de licitação, como regra, não admite a subcontratação da execução de seu objeto, de modo que a instituição deverá demonstrar a capacidade de realização dos serviços por meios próprios e não por empresas ou profissionais alheios aos quadros da instituição contratada. Vedada, assim, a hipótese de atuação como mera intermediária dos serviços a serem prestados.

Sobre o tema, as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

9.6.2 a contratação da [omissis] com natureza de serviço técnico especializado de consultoria em gestão, com indevida dispensa de licitação, constitui afronta ao disposto no art. 13, I, III, e art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, e a subcontratação pela própria Fundação, de empresas e profissionais alheios ao quadro profissional para executar o objeto do Contrato 050/2010, afronta a previsto no art. 13, § 3º, da Lei 8666/93 e jurisprudência do TCU Acórdão 265/2010-TCU-Plenário) , conforme capitulado no item 6.1.2.1 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU/RS; Acórdão 220/2018 TCU-Plenário [Enunciado] A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação. Acórdão 2669/2016 TCU-Plenário



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

[Enunciado] Organização de eventos consiste em atividade meramente logística, que não se insere no conceito de projeto de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, não podendo ser contratada com fundação de apoio mediante dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993. Acórdão 1405/2016 TCU /Plenário

É vedada a subcontratação de serviços quando for promovida a contratação direta de entidade com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993. Acórdão 2324/2008-Plenário

Tal restrição decorre do fato de que esta espécie de dispensa de licitação caracteriza-se como de natureza intuitu persona e, ou seja, respalda-se na reputação ética e profissional das entidades que atuam nas atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, estímulo à inovação e de recuperação de presos.

Nessa perspectiva, é vedada a subcontratação do objeto principal, à medida que as condições particulares da instituição constituem um dos fundamentos para a própria contratação. O objeto contratado está intrinsecamente relacionado à missão, à competência técnica e à identidade da instituição, características que foram consideradas no momento de sua escolha. Subcontratar o objeto principal implicaria a possibilidade de desvirtuamento da execução contratual uma vez que a dispensa é pautada na qualificação específica da instituição e não poderia ser transferida a terceiros sem comprometer a finalidade da contratação direta. A vedação visa, portanto, a evitar a burla ao dever de licitar, pois, se não fossem as particularidades da contratada, o objeto deveria ser licitado.

De outra parte, a vedação não se dirige à subcontratação de serviços complementares ou de apoio ao desenvolvimento da atividade principal, tampouco de atividades dotadas de elevado grau de complexidade e especialização, que em geral são exercidas por um nicho delimitado e específico de profissionais autônomos. Para tanto, recomenda-se que o Termo de Referência defina a parte do objeto que pode ser subcontratada, seguindo a diretriz de apenas admitir a contratação de terceiros para as parcelas acessórias, comprovando-se a interdependência desses serviços com o objeto que motivou a contratação.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Da vedação à contratação de atividades continuadas.

Conforme precedentes do TCU, as contratações para desenvolvimento institucional devem estar vinculadas a projetos específicos e plenamente identificáveis, sendo vedadas aquelas voltadas a atividades genéricas, continuadas ou permanentes, sob pena de configurar indevida transferência de competências exclusivas do órgão ou entidade contratante à instituição contratada.

Nesse sentido, o Termo de Referência deve definir o serviço a ser contratado, delimitando o seu escopo e os produtos que devem ser executados. Seguem trechos de alguns julgados da Corte de Contas:

Os contratos e convênios realizados entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio devem estar diretamente vinculados a projetos perfeitamente identificáveis nas áreas de efetivo desenvolvimento institucional, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objetos genéricos, desvinculados de projeto específico. Acórdão 887/2010-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ JORGE

A contratação de Fundação de Apoio nos termos do art. 1º da Lei 8.958/1994 deve estar vinculada à execução de projeto específico, previamente aprovado pela Instituição Federal de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, com prazo determinado e com finalidade de apoio a pesquisa, ensino e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico da entidade contratante.

2. Carece de amparo legal a utilização de Fundação de Apoio para a realização de atividades típicas das Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, como é o caso de contratação de bens e serviços destinados à manutenção da entidade pública.

Acórdão 1950/2008-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Da vedação à contratação indireta de pessoal.

Da mesma forma, não poderão ser contratadas instituições para o desempenho de funções inerentes ao quadro técnico do órgão ou entidade, vedando-se contratos que tenham por objetivo a admissão indireta de pessoal, por burla à regra do concurso público. Sobre o tema, vale transcrever notícia constante no Boletim Informativo nº 03/2015 do Tribunal de Contas da União:

3. É vedada a contratação por dispensa de licitação fundada no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, quando esta implicar a disponibilização de pessoal para a execução de atividades finalísticas. Os objetos das contratações fundadas no art. 24, XIII, da Lei de Licitações, devem guardar correlação com o ensino, a pesquisa, o desenvolvimento institucional ou a recuperação social do preso, devendo a instituição contratada se dedicar a tais atividades. O contrato, ademais, deve se vincular a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte em produto específico, sendo incabível a contratação de atividade continuadas tampouco de objeto genérico. Há de se ter o cuidado de a contratação fundada no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, não representar terceirização ilícita de mão de obra, sendo, portanto, vedado contratar entidade que disponibilize pessoal para executar atividades próprias do quadro técnico do órgão contratante. (Precedentes: Acórdão TCU

2.672/2010 Plenário, Acórdão TCU nº 5872/10 2ª Câmara).

Da (des)necessidade de realização de chamamento público.

A utilização do mecanismo de seleção de instituições brasileiras para contratação por dispensa de licitação pelo art. 24, XIII da Lei 8.666/93 ou pelo art. 75, XV da Lei 14.133/21 tem se mostrado de pouca utilidade, seja porque a maioria das contratações envolvem serviços especializados ou porque se baseiam em critérios de confiança e credibilidade da instituição que não permitem uma comparação objetiva entre seus prestadores. Assim, a experiência mostrou que os órgãos e entidades costumam justificar a

Av. John Kennedy, nº 120 – Centro – Araruama – RJ



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

dispensa de realização do chamamento ou o realizam apenas para cumprir a formalidade exigida.

É inegável que o legislador pretendeu mesmo desincumbir o administrador de realizar processo seletivo nessas situações mesmo diante da existência de uma pluralidade de prestadores, tanto que as incluiu dentre as hipóteses de dispensa de licitação, e não no artigo dedicado aos casos de inviabilidade de competição. O diploma legal conscientemente intentou incentivar a Administração a contratar entidades com vocação para o desempenho de atividades de interesse social, dando aos contratos administrativos, nessa seara, uma função de fomento.

Exigir, portanto, a realização de um processo seletivo ou condicionar a escolha da entidade à avaliação de propostas com base no critério de menor preço finda por alterar a teleologia da norma e tem se mostrado pouco eficaz ao longo dos últimos anos na dinâmica da administração estadual.

Válido pontuar que, há muito, o professor Carlos Ari Sunfeld⁹ refutava essa prática. Em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo e citando também opinião no mesmo sentido de Jorge Jacoby, Ari expôs o entendimento de ser ilegal qualquer pretensão de impor a realização de um processo competitivo para escolha de instituição contratada com fundamento na dispensa do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/96, in verbis:

“Para autorizar a contratação direta na forma do art. 24, XIII da Lei no 8.666/1993, o art. 26, parágrafo único, II exige da autoridade apenas a explicitação da “razão da escolha” da entidade, sendo ilegal pretender que a autoridade faça um processo seletivo e uma competição entre propostas diversas. No mesmo sentido é a opinião de Jorge Jacoby. Lembrando que “a inviabilidade de competição só é requisito da contratação direta por inexigibilidade”, o autor conclui corretamente que a dispensa de licitação do art. 24, XIII da Lei no 8.666/1993 é lícita “mesmo existindo várias instituições com igualdade de

⁹ SUNFELD, Carlos Ari. Contratação sem licitação para o desenvolvimento institucional (art. 24, XIII da Lei 8.666/1993) limites e contrato. Revista de Direito Administrativo RDA, set./dez. 2014, p. 95.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

condições”, pois essa norma não condiciona a dispensa à “inviabilidade de competição” e “não se pode criar, pela via doutrinária, palavras que não existem na lei”.

O procedimento de contratação direta é disciplinado pelo art. 26 da Lei no 8.666/1993 e não tem caráter competitivo, pois é distinto do procedimento da licitação. Nega vigência ao art. 26 a interpretação que considera nula a contratação direta só pelo fato de não ter envolvido disputa e comparação entre potenciais interessados e entre propostas de preços.”

O Tribunal de Contas de São Paulo, ao interpretar a hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, entendeu também que a escolha da entidade não necessitava decorrer de uma seleção, o que, no entanto, não prescinde da apresentação de justificativa da preferência de uma delas num ambiente de pluralidade de instituições com igual capacidade e reputação:

“Dispensa Instituição brasileira Ensino, pesquisa, desenvolvimento Recuperação social do preso Requisitos TCE/SP Precedente expedido na vigência da Lei nº 8.666/1993, cuja racionalidade poderá orientar a aplicação da Lei nº 14.133/2021: Acerca da contratação por dispensa com fulcro no art. 24, inc. XIII, da Lei nº 8.666/93, o TCE/SP deixou assente que, “conforme a orientação traçada em sede de recurso ordinário no TC-31187/026/01, a validade da contratação direta pressupõe a presença de diversos requisitos, que devem ser observados cumulativamente: a) o objeto societário da instituição, sempre pessoa jurídica, brasileira e sem fins lucrativos, deverá ser preciso quanto à sua finalidade, abrangendo atividades dedicadas à pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento institucional ou à recuperação de presos; b) o objeto do contrato deverá corresponder a uma dessas especialidades e não se referir a serviços corriqueiramente encontrados no mercado; c) o contrato deverá ter caráter intuitu personae, vedadas, em princípio, a subcontratação e a terceirização, ou seja, a avença meramente instrumental ou de intermediação; d) ser

Av. John Kennedy, nº 120 – Centro – Araruama – RJ



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

inquestionável a capacitação da contratada para o desempenho da atividade objetivada; e) a reputação ético-profissional da instituição deve referir-se ao objeto pactuado e ser aferida no universo de outras entidades da mesma natureza e fins, no momento da contratação; f) ser comprovada a razoabilidade do preço cotado e; g) se houver mais de uma instituição com semelhante ou igual capacitação e reputação, há que se proceder à licitação, caso não seja possível justificar adequadamente o motivo da preferência por uma delas”. (Grifamos.) (TCE/SP, TC nº 040445/026/11, Rel. Cons. Robson Marinho, j. em 15.05.2012.)

Pelas razões expostas, deve-se interpretar a hipótese de contratação direta atualmente prevista no art. 75, XV da Lei 14.133/2021 como, em regra, decorrente de um processo de escolha baseado na análise da melhor capacidade e confiabilidade da instituição para prestação dos serviços que se pretende contratar. Assim, o processo deve ser instruído com documentos que evidenciem a expertise da entidade na área relacionada ao objeto, além de informações que atestem ou corroborem a credibilidade da instituição.

Quando, no entanto, estiver o gestor diante de um nicho de prestadores com semelhantes características técnicas e de credibilidade, cujo motivo da preferência de uma em relação a outra não é possível justificar, abre-se a possibilidade de se realizar a publicização da intenção de contratar, com o intuito de escolher a instituição que apresente a melhor proposta.

Nessa situação, é possível o órgão ou entidade interessado publicar aviso de intenção de contratar com base no art. 75, XV da Lei 14.133/21, que poderá, inclusive, fixar critério diferenciado do “menor preço”.

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação da Lei nº 14.133/21 devem ser instruídos com a documentação prevista no art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Adiante, são detalhadas as etapas que compõem o processo de contratação direta previsto no art. 75, XV da Lei nº 14.133/2021, cuja observância deve ser verificada pelo órgão de apoio jurídico para fins de examinar a regularidade jurídico-formal do processo.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

1. Documento de Formalização da Demanda, emitido pelo setor requisitante da contratação (art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021) e a sua comprovação no Plano de Contratações Anual, se for o caso.

O início do processo acontece a partir da emissão da solicitação de contratação pelo setor requisitante do órgão ou entidade interessada. Referido documento deve evidenciar e detalhar a necessidade administrativa.

A solicitação deve vir acompanhada de Documento de Formalização da Demanda (DFD), salvo se dispensado o registro da contratação no PCA.

2. Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando for o caso, ou a justificativa para sua não obrigatoriedade.

Por meio do Estudo Técnico Preliminar, evidencia-se o problema a ser solucionado pela Administração Pública e se avaliam as alternativas disponíveis para a sua resolução.

Em algumas situações, a elaboração do ETP é uma etapa obrigatória no planejamento das contratações Públicas.

Sendo necessária a elaboração do ETP, é possível que se chegue à constatação de que o serviço se enquadra dentre as atividades descritas no art. 75, inciso XV, da Lei 14.133/2021. Nesse caso, na fase de elaboração do estudo preliminar, a Administração já realizará uma prospecção no mercado, sinalizando que a entidade ou a instituição apontada reúne as características esperadas para executar o serviço com a qualificação necessária.

Se, todavia, a Administração avaliar que o caso não se enquadra dentre as hipóteses que obrigam a realização do ETP, deverá juntar as devidas justificativas, abordando, inclusive, que não se trata de um serviço inédito e, quando já executado, que não é recomendável revisitar as alternativas disponíveis.

3. Elaboração de Mapas de Gerenciamento de Riscos e Matriz de riscos

O mapa de riscos constitui “documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou os efeitos da sua ocorrência.”



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Já a elaboração de matriz de riscos é obrigatória nas contratações de grande vulto, que superem o valor previsto no inciso XXII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo facultativa em processos cuja natureza envolva riscos relevantes que possam ocasionar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em casos tais, a matriz deverá estar prevista em cláusula específica da minuta contratual anexa ao edital, destinando-se a identificar os possíveis eventos incertos e supervenientes à assinatura do contrato que possam ocasionar desequilíbrio econômico-financeiro e a definir as medidas necessárias a serem tomadas pelas partes em face de tais eventos, com a distribuição de responsabilidade. Considerando o alto valor definido pela norma, não é comum o enquadramento de contratações diretas do art. 75, XV nas hipóteses que obrigam a elaboração de matriz de riscos.

4. Elaboração de Termo de Referência

O Termo de Referência é documento obrigatório nos processos de contratação direta, de modo que deverão estar previstos, no que couber, os elementos listados nos Decretos Municipais nº 009/2024 e 014/2024.

O Termo de Referência deverá, assim, definir o objeto, indicando e detalhando os produtos que devem ser apresentados pela entidade. Para o dimensionamento dos serviços, orienta-se elencar as qualificações dos profissionais que devem estar presentes na equipe técnica, bem como, sempre que possível, o quantitativo de horas estimadas de cada profissional.

Considerando as características particulares do ajuste, o TR deverá fundamentar a necessidade da contratação por dispensa de licitação, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra, a razão da escolha da prestadora dos serviços, a justificativa do preço a ser contratado e os requisitos de habilitação necessários para a formalização do contrato. Deve, ainda, descrever as obrigações das partes e as condições de sua execução, incluindo informações de prazos, locais e outras balizas necessárias para viabilizar a prestação contratual.

Considerando a prévia elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou, em caso de justificada dispensa, a realização de uma prévia análise do mercado para conhecer as instituições especialistas no objeto a ser contratado, o Termo de Referência já poderá apontar



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

a entidade identificada como a mais capacitada para executar o objeto pretendido e dotada de inquestionável reputação ético e profissional.

A despeito de a hipótese de contratação direta não impor a demonstração de que a instituição é a única capaz de realizar o objeto da contratação, é necessário demonstrar as razões que embasaram a escolha daquela prestadora. A ausência de obrigatoriedade da realização de processo seletivo ou da publicização da intenção de contratar não afasta a necessidade de justificar a competência técnica e a credibilidade da instituição.

5. Demonstração dos requisitos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias quando a contratação envolver pagamento de auxílios financeiros a pessoas físicas.

Não raro as contratações de que tratam o art. 75, XV visam a instrumentalizar políticas públicas distributivas que envolvem algum tipo de pagamento de auxílio aos particulares beneficiários, como forma de engajamento ou meio de participação. Assim, por exemplo, é usual que na contratação de oficinas/cursos profissionalizantes, a Administração repasse recursos à entidade contratada para que esta efetue a transferência aos respectivos aprendizes, sob a forma de bolsa.

Diante disso, para que fique devidamente demonstrado o cumprimento dos requisitos, quando for o caso, deverá ser emitida nota técnica que ateste o cumprimento das exigências, com manifestação específica sobre: a) a necessidade do benefício como garantia da eficácia do programa governamental específico; b) a existência de prévia publicação de normas para a concessão do benefício, com critérios objetivos de habilitação e seleção dos beneficiários; c) a vinculação do pagamento ao controle de frequência e aproveitamento dos beneficiários, quando for o caso; d) a garantia de transparência e publicidade na execução das ações governamentais legitimadoras do benefício; e e) a inexistência de previsão de pagamento de taxa de administração ou qualquer outra forma de remuneração do contratado por esses serviços de pagamento aos beneficiários.

6. Proposta de preço apresentada pela entidade, de acordo com o objeto da contratação.

Considerando a definição no TR das características do serviço que se pretende contratar pelo setor solicitante, a entidade encaminhará a sua proposta de preço, que deverá detalhar todos os custos, encargos e lucros envolvidos na prestação do serviço. Esse



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

detalhamento permitirá analisar a compatibilidade com os preços de mercado e viabilizar eventuais acréscimos, supressões ou reequilíbrios econômico-financeiros que se mostrem necessários ao longo da execução contratual. Quando parte do valor for computado a partir de horas dedicadas do pessoal técnico que será empregado na prestação dos serviços, o quantitativo de horas técnicas definido deverá guardar compatibilidade com a demanda solicitada pelo setor requisitante.

A proposta deve prever expressamente que a entidade se responsabiliza por todos os ônus ou encargos de caráter trabalhista, social, previdenciário e fiscal que incidirem sobre os contratos firmados para a execução do objeto.

7. Documentos comprobatórios do valor da proposta apresentada pela entidade.

No inciso VII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, exige-se que os autos sejam instruídos com a justificativa do preço da contratação.

É cediço que, mesmo nas situações de licitação inexigível, é necessário motivar os valores cobrados, demonstrando que atendem aos parâmetros de mercado.

No caso de dispensas de licitação, em que não se pressupõe a inexistência de outros prestadores junto aos quais se possa coletar orçamento, deve-se, como regra, se proceder a uma pesquisa de mercado destinada a comprovar a razoabilidade dos preços propostos pela instituição que se pretende contratar.

O Decreto Municipal nº 010/2024 estabelece os parâmetros de pesquisa que devem ser seguidos, indicando aqueles que são prioritários.

Ainda quando não for possível comparar os preços propostos com outros já praticados em serviços semelhantes, é possível que parcelas do objeto permitam a obtenção de parâmetros de mercado para justificativa dos preços. É o caso, por exemplo, de itens relativos a objetos já licitados (ex: material de expediente, terceirização de mão de obra) e de parcelas de serviços remunerados por hora técnica, cujos valores podem ser obtidos em tabelas de referência oficiais. Reconhece-se, no entanto, que, pela especificidade dos serviços envolvidos nas contratações com fundamento no art. 75, XV da Lei 14.133/2021, ou mesmo pelas características singulares da instituição que motivaram sua escolha, em algumas situações, é difícil identificar referenciais seguros no mercado para cotejo dos preços.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

A própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, §4º, permite que, em casos de impossibilidade de pesquisa de preço com outros parâmetros de mercado em contratações diretas, sejam obtidos referenciais de prestações anteriores da própria empresa ou entidade a ser contratada. Prevê a lei:

“§4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos § 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo”.

Importa observar, contudo, que os referidos dispositivos impõem a verificação da possibilidade de os serviços serem orçados com base em composições extraídas de tabelas de referência ou outras fontes de mercado, somente autorizando a solução nele consagrada (recurso a preços praticados pelo próprio prestador em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza) na hipótese de não ser possível o recurso a tais fontes, o que deve ser, portanto, devidamente justificado pelo setor responsável pela avaliação do preço.

Nessa senda, deve-se verificar se os autos estão instruídos com provas documentais atualizadas (notas fiscais, contratos, publicações oficiais, dentre outros) que demonstrem a compatibilidade do valor proposto pela instituição a ser contratada com contratações semelhantes, cumprindo, assim, a exigência contida no art. 72, VII, da Lei nº 14.133/2021.

8. Declaração de compatibilidade de preços subscrita pelo agente competente.

Diante dos elementos colacionados ao processo, deve ser apresentada declaração do setor competente acerca da compatibilidade mercadológica do preço contratual, com identificação da metodologia utilizada. Nesse documento, quando for o caso, devem ser apontadas eventuais especificidades que obstam ou dificultam a apresentação de documentos comprobatórios dos preços praticados pela entidade.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

9. Parecer Técnico para justificar a escolha da instituição mediante a demonstração da existência de vínculo de pertinência entre o objeto a ser contratado e os objetivos institucionais da instituição e a sua inquestionável reputação ético-profissional.

Na motivação da escolha da contratada, é necessário explicitar as características exigidas pela lei para a contratação da instituição. Deverá, então, ser demonstrado que a entidade a ser contratada é instituição brasileira sem fins lucrativos e que possui, dentre suas finalidades sociais, o desenvolvimento da atividade prevista na hipótese de dispensa, com a indicação da página do estatuto que comprove tal característica.

Ainda para efeito de exame da escolha da instituição, necessária a demonstração, mediante apresentação de documentação idônea, do histórico das principais atividades desempenhadas anteriormente relacionadas ao objeto contratual, informações que servirão para aquilatar a reputação ético profissional na estrita área para a qual está sendo contratada. A documentação deverá contemplar também, se for o caso, a exposição do seu corpo gestor e do corpo docente, bem como a relação da equipe técnica, respectivos currículos e postos que irão ocupar no âmbito do programa do objeto contratado.

Dentre os requisitos de justificativa de escolha da entidade, necessário também demonstrar a existência de corpo técnico qualificado apto à realização das atividades principais do objeto do contrato, com a juntada dos respectivos currículos e identificação dos postos que irão ocupar no âmbito do programa objeto do contrato. A entidade apenas precisa comprovar que dispõe de um núcleo permanente e qualificado de pessoal, sendo permitida a contratação de terceiros para serviços auxiliares, referentes a partes acessórias do objeto, conforme registrado no tópico referente à subcontratação. Em tal sentido, vale transcrever orientação constante do Boletim Informativo nº 01/2017:

3. A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, com o intuito de demonstrar indiscutível meios capacidade para a execução do objeto pactuado por próprios, basta comprovar permanente de pessoal qualificado. que possui um núcleo A exigência de que, no procedimento de dispensa de licitação fundada no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, a entidade selecionada comprove possuir, em seus quadros, pessoal de corpo técnico qualificado para realizar, de forma direta, os serviços objeto Av. John Kennedy, nº 120 – Centro – Araruama – RJ



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

do contrato, deve se relacionar à comprovação da existência de um núcleo permanente de pessoal qualificado para executar as atividades principais do contrato. De acordo com entendimento exposto pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em tais espécies de contratações, não há óbice para que, durante a execução do contrato, ocorram contratações de terceiros destinados à prestação de serviços auxiliares relevantes do objeto referentes a partes não ou mesmo à complementação do quadro de pessoal da entidade, de acordo com as necessidades impostas pela contratação. Com efeito, estabelecer que a contratada não possa de forma alguma valer-se da prestação de serviços de terceiros, devendo possuir, em seu quadro próprio, os mais variados tipos de fornecedores, previamente à contratação, ainda quando precedida de chamamento público, representaria aviltamento do princípio da busca pela proposta mais vantajosa para a administração, seja pelo incremento dos custos fixos da entidade, seja pela restrição do universo de possíveis contratadas. Fundamento: Acórdão TCU nº 3193/14 Plenário .

Da mesma maneira, necessário que sejam indicadas as instalações e os equipamentos adequados e disponíveis em quantidade e características adequadas à realização do objeto a ser contratado.

Embora as justificativas da escolha da instituição já devam estar no Termo de Referência, orienta-se que os autos sejam instruídos com parecer técnico emitido por agente competente para analisar as características ético profissionais da instituição. Assim, a análise técnica, calcada nos documentos sociais e comprobatórios da experiência profissional e outros atributos relevantes para a escolha da entidade, seria suficiente para atender à exigência plasmada no inciso VI do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

10. Juntada dos documentos de habilitação e de regularidade fiscal, social e trabalhista e de qualificação mínima definidos no Termo de Referência.

Em relação aos documentos de habilitação, deve ser obedecida a regra constitucional da exigência apenas dos requisitos de qualificação técnica e econômica

Av. John Kennedy, nº 120 – Centro – Araruama – RJ



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (CF, art. 37, XXI). Isso significa que tais exigências devem ser compatíveis com o objeto da contratação e necessárias para comprovar a experiência da entidade e sua solidez econômica para executar o objeto. De outra ponta, as exigências de habilitação não devem ser de tal modo condescendentes a ponto de possibilitar a contratação de entidades sem condições de realização do objeto.

Como dito anteriormente, os requisitos de habilitação devem estar previstos no Termo de Referência e constituem o parâmetro para análise da regularidade da instituição.

Para fins de comprovar a habilitação jurídica da entidade, é necessário juntar ao processo: (a) inscrição do ato constitutivo, acompanhada de prova de diretoria em exercício; e (b) declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

Quanto à regularidade fiscal, social e trabalhista, devem ser apresentados os documentos definidos no TR dentre os previstos no art. 68 da Lei nº 14.133/21, além de declaração que ateste o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Em relação à habilitação técnica, deve-se comprovar a experiência da entidade em objetos semelhantes ao que se pretende contratar, através de atestados, contratos anteriores ou outros instrumentos que demonstrem a realização de serviços de natureza similar. É possível que a documentação relacionada já tenha sido utilizada para a demonstração da inquestionável reputação ética e profissional, mas é importante enfatizar que, além da demonstração dos atributos intelectuais, deve-se comprovar que a entidade que se pretende contratar tem experiência suficiente para a realização daqueles serviços.

11. Demonstração de previsão dos recursos orçamentários necessários à contratação, com a indicação das rubricas (art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021).

Para demonstrar a existência de recursos orçamentários, faz-se necessário instruir os autos com a Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO), consignando a existência de dotação orçamentária na LOA vigente para a cobertura das despesas previstas para o exercício financeiro em curso.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

Ressalta-se que a assinatura do contrato e conseqüentemente a sua execução deve ser precedida da emissão do empenho prévio e integral e em valor suficiente para cobertura das despesas do exercício.

Não havendo empenho integral, será necessário providenciar o apostilamento das notas de empenho complementares, conforme cláusula contratual a ser inserida.

12. Designação do agente de contratação ou do agente público para a condução da contratação.

Tratando-se de contratação direta, o Decreto Municipal nº 014/2024, prevê que a condução dos processos se dará por agente de contratação, quando houver, ou, nos órgãos e entidades em que não haja agente de contratação, por qualquer agente público designado para este fim. Caso a contratação não ultrapasse os valores previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133/2021, ainda que haja agente de contratação, o processo poderá ser conduzido por agente público designado, nos termos do §2º do art. 6º.

Desse modo, cumpre juntar aos autos o ato de designação do agente de contratação ou do agente público responsável pela condução da dispensa de licitação.

13. Autorização da autoridade competente (art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021).

Após a instrução do processo na forma prevista no presente opinativo, os autos devem ser remetidos à autoridade competente para validação dos atos praticados e autorização da contratação direta.

Cumpre asseverar que os elementos discriminados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 foram objeto de tópicos específicos do presente parecer. Desse modo, quando o processo for submetido ao crivo da autoridade competente, já devem constar documentos que registram a “comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (inciso V), a “razão da escolha do contratado” (inciso VI) e a “justificativa do preço” (inciso VII), todos avaliados pelos agentes públicos responsáveis em pareceres técnicos.

O ato de autorização da autoridade deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sistema eletrônico oficial e, via integração, no Portal Nacional de Contratações Públicas PNCP.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

14. Emissão da Nota de Empenho, Assinatura e publicação do contrato e exigência da garantia contratual.

Finalizada a fase interna do processo de contratação direta, necessário que seja emitido empenho em valor suficiente para cobertura das despesas do exercício ou em valor correspondente ao quadrimestre em vigor.

O contrato, então, deverá ser assinado pelos representantes legais das partes. Em conformidade com o art. 94, a divulgação do instrumento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer, nos termos do inciso II, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de assinatura do instrumento.

A contratada deverá apresentar a garantia de execução dentre as modalidades descritas no art. 96 da Lei nº 14.133/2021 na hipótese de o TR ter previsto tal encargo e definido sua exigência no momento da assinatura do contrato.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral do Município conclui que o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução de processos administrativos que visem contratação direta com base no art. 75, XV, da Lei n. 14.133/2021, no âmbito das Secretarias Municipais de Araruama.

A utilização da presente manifestação referencial fica condicionada à juntada dos seguintes documentos no processo:

- a) Declaração da autoridade competente de que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada;
- b) Cópia do Parecer Referencial;
- c) CheckList previsto no Anexo I devidamente preenchido e assinado pelo servidor responsável.

Registre-se, ainda, que, após a celebração do Contrato, o feito deverá ser encaminhado para o Controle Interno para registro e publicação.

Esta manifestação jurídica consultiva é referencial. Isso quer dizer que seus termos são aplicáveis a processos administrativos que tratem da mesma matéria. Como



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

consequência, não haverá necessidade de análise individualizada dos respectivos processos. Para tanto, é preciso que o setor competente ateste expressamente que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

Em caso de dúvida jurídica, a Procuradoria deve ser consultada, para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos.

As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

Publica-se na forma do art. 5º do Decreto n. 056 de 24 de Abril de 2025.

Araruama/RJ, 31 de julho de 2025.

ROBERTO LOPES A NETO

SUBPROCURADOR GERAL DE ADMINISTRATIVO


PAULO VICTOR DE PAIVA CUNHA

SUBPROCURADOR GERAL DE CONTENCIOSO


MARLON COSTA FIGUEIREDO

SUBPROCURADOR GERAL DE TRIBUTÁRIO E DÍVIDA ATIVA


RONAN SENNA GOMES

PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

ANEXO I

CHECKLIST PARA CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA PESQUISA, ENSINO, DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL OU RECUPERAÇÃO SOCIAL DO PRESO. ART. 75, XV DA LEI Nº 14.133/21.

(Contratação Direta – fundamento no inciso XV do Art. 75 da Lei 14.133/2021) ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS EXIGIDOS (FUNDAMENTO LEGAL):	NÃO/SIM e ID:
1-Documento de formalização de demanda (DFD)	
2- Declaração de que o objeto a ser licitado consta do Plano de Contratações Anual ou justificar em caso de ausência	
3-Autorização da Autoridade Competente para o prosseguimento do processo de contratação	
4- Estudo Técnico Preliminar - ETP (art. 18, § 1º e § 2º, da Lei n.14.133/2021) ou justificativa do servidor competente atestando a opção pela sua não elaboração no caso concreto	
5- Termo de Referência contendo as especificações e a quantidade estimativa do objeto, devidamente aprovados pela autoridade competente, quando não dispensada sua elaboração (caso no qual o ETP deve conter todas as informações necessárias para a caracterização da contratação e a identificação do quantitativo necessário e do local de entrega do bem ou da prestação do serviço)	
6- Justificativa da necessidade da contratação com a devida comprovação no processo.	
7- Ato de designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (Art. 7º, caput, da Lei Federal n. 14.133/2021)	



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

8- Documentos de habilitação jurídica, qualificação técnica/econômica, se for o caso, e de regularidade fiscal, trabalhista e em relação ao FGTS Deve ser juntada declaração, por parte da contratada, quanto ao cumprimento do art. 7º, XXXIII, da CF/88 e art. 92, XVII, da Lei n. 14.133/2021.

Antes de formalizar o contrato, a Administração deverá também verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

9 - Proposta vigente, original e documentos que a instruírem, devendo ser aferido que não contém características do art. 59 da mesma lei.

10 - Autorização motivada da contratação a ser emitida pela autoridade competente que ateste as razões para a escolha do profissional do setor artístico, a consagração do profissional do setor artístico pela crítica especializada e/ou opinião pública, bem como que a contratação será efetivada diretamente com o artista e ou por meio de empresário exclusivo e a justificativa do preço, que devem ser expressas de modo circunstanciado, demonstrando a correlação entre a manifestação artística singular e a necessidade concreta da Administração Pública, como também a economicidade da contratação pretendida.

11 - A publicação/divulgação do ato que autoriza a contratação direta e do extrato decorrente do contrato que deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.

A divulgação deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

12 - Cópia integral do Parecer Referencial.	
13 - Declaração da autoridade competente de que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada (anexo II).	
14 - Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, mediante solicitação de reserva ou documento equivalente e Declaração de adequação financeira e compatibilidade com as leis orçamentárias e financeiras.	



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Departamento Administrativo

ANEXO II

Instruções para preenchimento

O presente atestado deverá ser preenchido e assinado pela autoridade competente da área competente para a análise técnica.

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL N° 005/2025, cujas recomendações foram integralmente atendidas.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Geral do Município.

Atesto também que a lista de verificação atualizada da PGM para dispensa em razão do valor foi preenchida e juntada ao processo.

....., de..... de 20.....

Secretário(a) Municipal de xxxxxxxxxxxx
Ordenador da despesa (Decreto Municipal n. 51/2025)