



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ
GABINETE

RUA VILEBALDO AGUIAR, 96 - ED. DUETS - 11º ANDAR CEP: 60192-010 - COCÓ - FORTALEZA - CEARÁ FONES:
(85) 3195-8285 - FAX : (85)319-58280 E-MAIL: CJU.CE@AGU.GOV.BR

PARECER n. 00026/2024/CJU-CE/CGU/AGU

NUP: 64624.001634/2024-19

INTERESSADOS: PARQUE REGIONAL DE MANUTENÇÃO/10 - PQRMB - 10ª RM

ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE DISPENSA

EMENTA: Administrativo. Consulta em tese. Contratação direta do SENAI-CE. possibilidade, em tese, de dispensa de licitação, com base no art. 75, XV, da Lei 14.133/2021.

I. RELATÓRIO

1. O **PARQUE REGIONAL DE MANUTENÇÃO/10 - PQRMB - 10ª RM** encaminhou a esta Consultoria Jurídica da União o processo em epígrafe, solicitando a emissão de parecer, em tese, sobre a viabilidade jurídica de pretensa contratação direta do **SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL - SENAI**, com esteio no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, objetivando a aquisição de solução por ela desenvolvida para elevar o índice de disponibilidade da Cozinha Móvel de Campanha Arpa, no âmbito do Exército Brasileiro.
2. O órgão consulente instruiu os autos com o Ofício nº 2-SALC/S4/SDIR, no qual relata que as causas da indisponibilidade do referido equipamento decorrem principalmente de problemas relacionados com o Queimador e o Filtro de Combustível, e, que por se tratar de equipamento importado, as aquisições de peças de reposição ocorreriam no Exterior, por meio da Comissão do Exército Brasileiro em Washington, o que levaria cerca de 720 dias para a chegada do suprimento no Brasil.
3. Por essa razão, entrou em contato com o SENAI a fim de encontrar uma possível solução nacional mais tempestiva para os problemas.
4. Nesse sentido, afirma que aquela instituição, de posse das peças originais, elaborou uma proposta para a fabricação dos componentes de alta mortalidade do queimador, por meio de engenharia reversa. Informa que "O Kit protótipo foi fabricado e após ter sido colocado em testes, apresentou resultado satisfatório".
5. Daí a solicitação do órgão consulente para "**verificar a possibilidade desta Consultoria Jurídica, assessorar este Diretor no sentido de ratificar/retificar se o amparo encontrado para a contratação da instituição SENAI se enquadra no Art.75, inciso XV, da Lei 14.133/2021**".
6. É, em apertada em síntese, o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II. FUNDAMENTAÇÃO

7. Preliminarmente, é importante registrar que esta Consultoria Jurídica procede à análise dos processos submetidos à sua apreciação somente quanto ao aspecto estritamente jurídico, tendo em vista que, no âmbito do mérito administrativo, cabe às autoridades competentes a avaliação quanto à conveniência e à oportunidade do ato, tendo como baliza o interesse público envolvido. A análise, portanto, será feita com fundamento no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Jurídico, delimitada em lei, manifestações que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária.

8. No que se refere à consulta sob análise, a questão centra-se na viabilidade jurídica ou não de contratação direta do SENAI, com fulcro, em tese, no art.75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, tendo por finalidade a aquisição de solução por ela desenvolvida para elevar o índice de disponibilidade da Cozinha Móvel de Campanha Arpa, no âmbito do Exército Brasileiro.

9. Pois bem, a regra geral em tema de contratações de bens e serviços é a obrigatoriedade de licitação para a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto.

10. Contratações direta são hipóteses excepcionais estabelecidas na legislação ordinária, sendo o princípio da obrigatoriedade de licitação expressamente consagrado na Constituição Federal de 1988, ao tratar do tema em seu art.37, XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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.

11. As hipóteses de contratação direta são aquelas disciplinadas na Lei 14.133/2021, abrangendo situações de inexigibilidade de licitação, nas quais a competição é inviável (art.74), e de dispensa de licitação (art.75), em que, apesar de possível a competição e, portanto, realizável o procedimento licitatório, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório, tendo em vista certas particularidades do caso específico.

12. No caso sob consulta, questiona-se a possibilidade da contratação do SENAC, por meio de dispensa de licitação, com fundamento no inciso XV do art.75 da Lei 14.133/2021, que assim preconiza:

"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;"

13. O referido inciso possui redação semelhante ao art. 24, inciso XIII, da revogada Lei 8.666/93, que previa ser dispensável o procedimento licitatório

"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."

14. Cuida-se de dispositivo que tem como finalidade a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Trata-se de objetivo expressamente previsto no art. 218 da Constituição Federal.

15. No ponto, é possível afirmar que o SENAI parece enquadrar-se como instituição brasileira sem fins lucrativos, incumbida estatutariamente da pesquisa, extensão, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. Trata-se de uma entidade qualificada como serviço social autônomo. São exemplos de serviços sociais autônomos: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem e Comércio (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), entre outros. Tais entidades paraestatais são conceituadas como Serviços Sociais Autônomos, sendo criteriosamente definidas pelo ilustre mestre Hely Lopes Meirelles da seguinte maneira:

"Os serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e do comércio (SENAI, SENAC, SESC, SESI), com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras." [1]

16. A propósito, assim dispõe O Regimento do SENAI, nos termos do Decreto-lei 4.048/1942 :

"Art. 1º O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), organizado e administrado pela Confederação Nacional da Indústria, nos termos do Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, tem por objetivo:

a) realizar, em escolas instaladas e mantidas pela Instituição, ou sob forma de cooperação, a aprendizagem industrial a que estão obrigadas as empresas de categorias econômicas sob sua jurisdição, nos termos de dispositivo constitucional e da legislação ordinária;

b) assistir os empregadores na elaboração e execução de programas gerais de treinamento do pessoal dos diversos níveis de qualificação, e na realização de aprendizagem metódica ministrada no próprio emprego;

c) proporcionar, aos trabalhadores maiores de 18 anos, a oportunidade de completar, em cursos de curta duração, a formação profissional parcialmente adquirida no local de trabalho;

d) conceder bolsas de estudo e de aperfeiçoamento e a pessoal de direção e a empregados de excepcional valor das empresas contribuintes, bem como a professores, instrutores, administradores e servidores do próprio SENAI;

e) cooperar no desenvolvimento de pesquisas tecnológicas de interesse para a indústria e atividades assemelhadas".(disponível no: https://al.senai.br/wp-content/uploads/2022/01/senai_regimento_decreto_no_494_de_10_de_janeiro_de_1962-2.pdf :

17. Por sua vez, o Decreto nº 8.688/2016 expressamente considerou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI como serviço social autônomo, **autorizando-o a cooperar com a Administração Pública federal para implementação e execução de programas e ações de interesse público:**

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a cooperação para implementação e execução de programas e ações de interesse público entre a Administração Pública federal e os seguintes serviços sociais autônomos:

I - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai;

II - Serviço Social da Indústria - Sesi;

III - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac;

IV - Serviço Social do Comércio - Sesc;

V - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar;

VI - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat;

VII - Serviço Social do Transportes - Sest;

VIII - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP; e

IX - Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas - Sebrae.

18. Portanto, sendo o SENAI instituição brasileira sem fins lucrativos regimentalmente incumbida do ensino profissionalizante, da pesquisa e do desenvolvimento institucional científico e tecnológico, conforme disposto na legislação de regência, a contratação direta é possível, uma vez comprovada a inquestionável reputação ético-profissional da referida entidade, consoante expressamente exige o dispositivo legal em destaque.

19. De outro lado, o Egrégio Tribunal de Contas da União já teve oportunidade de interpretar o antigo art. 24, XIII, da revogada Lei nº 8.666/93, firmando o entendimento no sentido de que a dispensa de licitação prevista no referido dispositivo legal somente é admitida se, além de atendidos os pressupostos acima enumerados, houver nexo efetivo entre o citado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratual, bem como comprovação da compatibilidade com os preços de mercado. Essa orientação restou consolidada na Súmula 250, assim consubstanciada:

SÚMULA Nº 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.*

20. Nesse sentido, o voto condutor do Acórdão 2672/2010-TCU-Plenário, em que deixou assente que:

"Este Tribunal tem reiteradamente afirmado que a contratação com dispensa de licitação de instituição sem fins lucrativos, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada razoabilidade do preço cotado. Há a necessidade de ficar demonstrado que a entidade contratada - além de ser brasileira, sem fins lucrativos, detentora de inquestionável reputação ético-profissional e incumbida regimental e estatutariamente do ensino, da pesquisa ou do desenvolvimento institucional - tem capacidade de executar, com sua própria estrutura e de acordo com suas competências, o objeto do contrato, vedada a subcontratação. Nesses casos o contrato deve vincular-se a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte em produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico."

21. Em que pese se tratar de interpretação conferida a dispositivo de lei já revogada, o seu conteúdo essencialmente não foi modificado pela novo estatuto legal, que manteve basicamente a mesma estrutura redacional do artigo anterior, de modo que a referida orientação jurisprudencial aplica-se igualmente na interpretação do art.75, XV da Lei 14.133/2021.

22. No caso em foco, entendo que, em tese, há evidente nexó entre o art. 75, XV, da lei 14.133/2021 e a natureza da instituição a ser contratada, pois, conforme já exposto, caracteriza-se como entidade brasileira e sem fins lucrativos voltada para o ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional. De outro lado, também se infere que o objeto da contratação guarda pertinência com as finalidades perseguidas pela instituição e com o objetivo buscado pela Lei, constatando-se *"a pertinência entre o objeto da contratação e o ramo da atividade da entidade, isto é, o vínculo entre o fim da instituição e o objeto contratado"*. (FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 438.). Também me parece evidente, em tese, que a instituição em tela possui competência e capacidade para executar, com sua própria estrutura, o objeto do contrato, vedada a subcontratação **[2]**.

23. Outrossim, o órgão consulente deve se assegurar de que o objeto a ser contratado vincula-se a um projeto de interesse público a ser cumprido em prazo determinado. Além disso, cumpre-se certificar de que o objeto ofertado consubstancia produto bem definido, não comportando a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico.

24. Em outra vertente, para a validade da contratação direta, deve o órgão reunir no processo os documentos listados no art. 72 da Lei 14.133/2021, que assim estabelece:

"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:**

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."

25. Por fim, ressalta-se que a presente manifestação se limita à análise jurídica, em tese, da possibilidade da contratação direta pretendida, o que não exclui o dever do órgão consulente de submeter à apreciação jurídica desta CJU o processo específico da dispensa de licitação almejada, instruído com a documentação pertinente, conforme exposto na legislação de regência.

III. CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade, **conclui-se que é possível, em tese, a contratação direta do SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL - SENAI, com esteio no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021**, objetivando a aquisição de solução por ela desenvolvida para elevar o índice de disponibilidade da Cozinha Móvel de Campanha Arpa, no âmbito do Exército Brasileiro, **desde que observadas as recomendações e orientações apontadas neste parecer.**

27. É o parecer. SMJ.

28. Encaminhe-se ao Órgão Consulente, COM URGÊNCIA.

Fortaleza, 16 de abril de 2024.

ANDRÉ NAVARRO FERNANDES
Advogado da União

[1] Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 17ª edição, p.336.

[2] A 1ª Câmara do TCU teceu entendimento no sentido da **impossibilidade de subcontratação em contratações firmadas por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inc. XIII, da Lei nº 8.666/93**: "Neste caso, a impossibilidade da subcontratação é evidente. **Se uma entidade é contratada por dispensa de licitação por possuir determinados atributos, como é o caso das entidades contratadas com base no art. 24, inciso XIII, por óbvio não se pode permitir a subcontratação, pois isso implicaria transferir a execução dos serviços para uma outra pessoa que não possui aqueles atributos que fundamentaram a contratação**". (Grifamos.) No mesmo sentido: Acórdãos nºs 551/2010, 2.324/2008, 1.345/2005, Plenário; 6.059/2010, 2ª Câmara. (TCU, Acórdão nº 6.606/2009, 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 20.11.2009.)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64624001634202419 e da chave de acesso 91968a4b

Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ NAVARRO FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1470680452 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ NAVARRO FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-04-2024 20:40. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
