



PARECER JURÍDICO

Ref.: Processo Administrativo n.º ____/2026 – Contratação de Instituição para **revisão**, atualização, consolidação, modernização e reformulação integral da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno e do Código de Ética da Câmara Municipal de Pirassununga.

I – DO ESCOPO DO PARECER

Ciente de todo o processado.

Consulta-nos o *r.* Departamento oficiante acerca da possibilidade de celebração de contrato administrativo por dispensa de licitação, entre a Câmara Municipal de PIRASSUNUNGA e o Instituto Avança São Paulo, cujo objeto é a revisão, atualização, consolidação, modernização e reformulação integral da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno e do Código de Ética.

Da instrução que nos antecede já se vislumbra que o gestor identificou a oportunidade e conveniência da contratação, ao passo em que a prestação de serviços técnicos especializados destinados à revisão, atualização, consolidação, modernização e reformulação integral da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno e do Código de Ética da Câmara Municipal de PIRASSUNUNGA atende diretamente ao interesse público primário, alinhando-se às diretrizes constitucionais de eficiência, publicidade, segurança jurídica, participação democrática e fortalecimento institucional.

Tal iniciativa encontra respaldo nos artigos 23, I, 29, 37, *caput*, 51, III, 52, XII, dentre outros da Constituição da República, ao passo que promove a modernização normativa, o aprimoramento dos instrumentos estruturantes da função legislativa e o aperfeiçoamento das condições de governança institucional do Parlamento, garantindo maior coerência sistêmica, adequação legal e transparência na condução dos trabalhos legislativos.

Instruem os presentes autos a pesquisa de mercado realizada pelo departamento competente, os atos constitutivos do proponente das condições mais vantajosas (Instituto Avança São Paulo), com suas certidões de regularidade fiscal e trabalhista, bem como o despacho (que nos provoca) reconhecendo, *a priori*, a aludida conveniência no ajuste.

É o relatório.

II – DOS ELEMENTOS DE FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Do regime jurídico da dispensa de licitação com fundamento no artigo 75, XV, da Lei Federal n.º 14.133/2021

Impende destacar, primeiramente, que a licitação é procedimento administrativo formal que tem como escopo *assegurar 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, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, bem como incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável* (artigo 11 da Lei Federal n.º 14.133/2021), com destaque para o respeito aos



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, Constituição Federal).

Visa satisfazer, assim e em regra, aos valores normativos incidentes e valorizar a livre iniciativa pela igualdade na oportunidade de prestar serviços, comprar ou vender ao Poder Público.

Não obstante, os institutos jurídicos da dispensa e da inexigibilidade de licitação também se apresentam como capazes de atender às finalidades acima citadas *em se fazendo presentes suas hipóteses autorizativas*, em virtude da inviabilidade de estabelecimento de disputa em determinadas circunstâncias concretas, o que é expressamente reconhecido na parte inicial do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Não há, em rigor, controvérsia suscetível de destaque, na ciência jurídica, quanto à convivência normativa entre as premissas de realização de licitação pública e de seu afastamento mediante a contratação direta, por meio, neste último caso, das hipóteses de *dispensa* ou de *inexigibilidade* de licitação.

A *dispensa* de licitação se afigura presente nos casos em que o legislador vislumbrou haver interesse público relevante de ser satisfeito mediante a *contratação direta* de determinado sujeito, que se enquadre em específicos predicados, ao invés de subordinar a necessidade estatal ao crivo de um julgamento objetivo pelo menor preço, melhor técnica e preço ou melhor técnica, tipos licitatórios previstos na legislação de regência e cujo desfecho – contratação da pessoa jurídica, independentemente de qualquer predicado, bastando que cumpra os pressupostos do Edital e vença com base em seus critérios – não se sobreporá aos valores jurídicos mais bem atingidos mediante a contratação direta daquele que os autos administrativos revelaram detentor dos predicados bastantes.

Neste sentido discorrem Celso Antônio Bandeira de Mello e Carlos Ari Sundfeld (este último em tom crítico, mas elucidativo da dicotomia entre os deveres-poderes de realizar a licitação ou de afastá-la, conforme o caso concreto), professores da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas, respectivamente:

É pressuposto jurídico o de que, em face do caso concreto, a licitação possa se constituir em meio apto, ao menos em tese, para a Administração acudir ao interesse que deve prover.

Posto que a função de tal instituto é servir - não desservir - o interesse público, em casos que tais percebe-se que falece o pressuposto jurídico para sua instauração. Com efeito: a licitação não é um fim em si mesmo; é um meio para chegar utilmente a um dado resultado: o travamento de uma certa relação jurídica. Quando nem mesmo em tese pode cumprir tal função, seria descabido realizá-la. Embora fosse logicamente possível realizá-la, seria ilógico fazê-lo em face do interesse jurídico a que se tem que atender. Diante de situações desta ordem é que se configuram os casos acolhidos na legislação como de “dispensa” de certame licitatório ou os que terão que ser considerados como de “inexigibilidade” dele. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34ª edição revista e atualizada até a Emenda Constitucional nº 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros Editores, 2019, p. 558).

Criou-se um certo hábito, sobretudo em órgãos de controle da Administração Pública, de chamar de “princípio” à própria licitação, isso para legitimar uma interpretação redutora de todas as regras que autorizam a contratação sem licitação. Nesse argumento, “princípio” tem claro sentido de “norma principal”. É um exemplo poderoso do jogo de interesses que pode estar por trás da identificação de princípios. Órgãos de controle tiram seu poder e influência do valor que se dê às exigências que lhes caiba controlar; é compreensível que, para crescerem institucionalmente, eles procurem ampliar sempre mais esse valor. Pregar o caráter principiológico da licitação é retórica útil a um projeto de poder. Mas é muito difícil sustentar racionalmente a ideia de que licitar é melhor, mais importante ou mais adequado que não licitar; são apenas modos diversos de contratar, necessários ou úteis em situações diferentes – donde a impertinência de orientar a



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



interpretação por um critério de preferência em favor de um deles. (SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 10, Nota de Rodapé n.º 16).

Também neste sentido discorre Marçal Justen Filho:

É usual se afirmar que a “supremacia do interesse público” fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública - o que significa, em outras palavras, que a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas por ele atribuídas. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.

(...) A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente incompatível com os valores norteadores da atividade administrativa. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 390 e 397).

As hipóteses de *inexigibilidade* de licitação atraem a noção de inviabilidade lógica de se estabelecer uma competição sob critérios objetivos, isto pois o sujeito proponente é o detentor exclusivo do objeto da oferta, o seu serviço é de natureza singular exequível por profissional cuja notória especialização se revela essencial e indiscutivelmente a mais adequada, trata-se de objeto de natureza artística, sem intermediário e cujo proponente seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (inviabilizando a objetivação da competição), todos os cumpridores dos pressupostos de credenciamento serão contratados (sem que haja, então, propósito competitivo) ou quando as características de instalações ou de localização condicionam a escolha de bem a ser locado, conforme se revela do artigo 74 da Lei Federal n.º 14.133/2021, que substituiu o quanto previsto no artigo 25, *caput*, I, II, III e § 1º, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Sob tal perspectiva, não se reclama, em rigor, para hipóteses de *dispensa* de licitação, a aferição de única pessoa jurídica hábil e capaz de satisfazer o escopo pretendido por este Município, o que se afiguraria pertinente se a análise fosse de pretensão de contratação direta sob a via da *inexigibilidade* de licitação, pois que, neste caso, seria ilógica (e inviável, como preconiza o *caput* do artigo 74 da Lei Federal n.º 14.133/2021) a licitação apenas se se tratasse de prestador de serviços exclusivo ou cuja técnica fosse de singularidade insuscetível de comparação.

Os pressupostos para a contratação direta são, então e em casos de dispensa de licitação (por ora ainda reconhecidos no plano geral), referentes à instrução do processo administrativo de contratação direta com o *documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; estimativa de despesa; parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; razão da escolha do contratado; justificativa de preço; e autorização da autoridade competente* (artigo 72 da Lei Federal n.º 14.133/2021).

Registre-se, com vistas a aclarar a exegese que se compreende aplicável em casos como tais, que se se reclamasse único proponente em condições de satisfazer o escopo pretendido não haveria sequer lógica em que o legislador descrevesse um rol de hipóteses de



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



contratação direta por dispensa de licitação, isto pois a inviabilidade competitiva, prevista no *caput* do artigo 74, da Lei Federal n.º 14.133/2021, bastaria para a solução de tais restritas circunstâncias de afastamento licitatório, então em virtude de sua inexigibilidade.

Vê-se, neste diapasão, que se assim não fosse, não se haveria mais de se aprovar – haja vista que a igualdade e a vinculação ao precedente são premissas de impessoalidade e moralidade na atuação administrativa, além de pressupostos de validade do ato administrativo¹ – qualquer contratação por dispensa de licitação em que o proponente não fosse o único apto a executar o objeto pretendido.

Isto eliminaria, em rigor, qualquer perspectiva de dispensas de licitação pelo baixo vulto financeiro do escopo – ultimadas diuturnamente na Administração Pública –, em situações emergenciais ou de deserção licitatória, de remanescente de obra, de pessoas jurídicas sem fins lucrativos, para a manutenção da vigência de garantias etc., pois que na maioria destes casos (previstos na revogada Lei Federal n.º 8.666/93 e mantidos no teor normativo da Lei Federal n.º 14.133/2021) não há impossibilidade lógica de se estabelecer uma competição.

O que há, pois, é a diretriz legislativa no sentido de que em tais casos há outros valores e interesses em cura que propiciam melhor alcance mediante a contratação direta, se satisfeitos os seus pressupostos.

Neste diapasão, compreendeu o legislador não se justificar o processo licitatório (com os seus ônus inerentes a título de mão de obra, publicações e prazos procedimentais, que precisam ser suscetíveis de compensação, em tese, pelos bônus inerentes às licitações a título de otimização da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa à Administração) para contratações de baixo vulto (cujo proporção de eventual vantagem econômica não tende a suprir os ônus do rito licitatório); para hipóteses de necessidade ágil de satisfação do escopo contratual; diante de circunstâncias em que já se deu uma licitação cujo desfecho contratual foi inviabilizado por inadimplemento do contratado; pertinência de apoio e cooperação com instituições sem fins lucrativos para a satisfação de interesses comuns, revelando-se mais viável do que a sujeição do objeto à mera competição mercadológica etc.²

1 “Ora, se considerarmos que os precedentes administrativos são normas jurídicas e possuem eficácia vinculante, ou seja, se a Administração Pública deve observar a decisão tomada em situação substancialmente semelhante, fácil concluir que a inobservância do precedente aplicável ao caso ocasionará a invalidação do ato administrativo expedido. Assim, além de poder ser invalidado por colidir com uma norma jurídica (regra ou princípio) constitucional ou infraconstitucional, um ato administrativo também poderá ser invalidado quando contrariar determinado precedente administrativo”. (CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2015, p. 172). Também neste sentido: HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismos de tutela igualitária dos direitos sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015., p. 66-69. Pela necessária justificação diante de eventual modificação jurisprudencial e proteção da confiança legítima: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 482-490.

2 “Quanto aos fatos, importa frisar que, na espécie, o Tribunal, ao apreciar o presente feito, corroborou a tese de somente admitir a dispensa de licitação de que trata o Art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, quando o objetivo institucional da entidade a ser contratada guardar pertinência com o objeto do ajuste, que, no caso concreto, deveria ser relacionado a atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. (...) A norma permite, por razões várias, a contratação direta, em decorrência de características individuais do contratado. A razão de ser de tais permissivos legais está exatamente nas qualidades individuais do contratado que, por questões previamente estabelecidas por lei, atende melhor o interesse público se for ele o escolhido para firmar ajuste com a administração, tornando-se desnecessária e, às vezes, inviável a competição. A situação prevista no inciso XIII do Art. 24 da Lei 8.666/93 encaixa-se perfeitamente na descrição acima. O legislador, ao prever tal hipótese de dispensa, buscou mecanismo de incentivo às instituições nacionais, sem fins lucrativos, que tenham por objeto social ou institucional a pesquisa, o ensino ou o



Neste sentido discorre Marçal Justen Filho:

As diferenças entre inexigibilidade e dispensa de licitação são evidentes. Não se trata de questão irrelevante ou meramente retórica, mas de alternativas distintas em sua própria natureza, com regime jurídico diverso.

A inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição. Vale dizer, instaurar a licitação em caso de inexigibilidade significaria deixar de obter uma proposta ou obter proposta inadequada. Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é porque, diante das circunstâncias, a Lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor tendo em vista as circunstâncias peculiares.

Em suma, inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa. Como decorrência direta, o elenco de causas de inexigibilidade contido na Lei tem cunho meramente exemplificativo. Já os casos de dispensa são exaustivos, o que não significa afirmar que todos se encontram na Lei n.º 8.666. Outras leis existem, prevendo casos de dispensa de licitação.

Como decorrência, a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Num primeiro momento, avalia-se se a competição é ou não viável. Se não o for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade de competição, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. Cit.*, p. 406).

Também neste diapasão leciona a publicista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, professora titular da Universidade de São Paulo:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2014, p. 395).

O citado administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello bem observa que “a dispensa contempla hipóteses em que a licitação seria possível; entretanto, razões de tomo justificam que se deixe de efetuar-la em nome de outros interesses públicos que merecem acolhida”.³

Pois bem, ultrapassada tal perspectiva de concepção das hipóteses de dispensa de licitação – em nada alterada pelo texto da Lei Federal n.º 14.133/2021 –, no caso presente dos autos se revela a instrução processual indicando se tratar de proponente pessoa jurídica sem fins lucrativos, em escopo atinente ao desenvolvimento institucional do Poder Público (revisão, atualização, consolidação, modernização e reformulação integral da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno e do Código de Ética) e com nexo de pertinência entre o objeto pretendido à contratação e a finalidade estatutária da associação.

Trata-se de hipótese, então e em tese, de dispensa de licitação, à luz do permissivo estampado no artigo 75, XV, da Lei Federal n.º 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

desenvolvimento institucional...” (TCU, Acórdão nº 19/2002 – Plenário, Processo nº 006.260/1999-3, Ministro Relator Benjamin Zymler, DOU de 06.03.2002).

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.*, p. 561.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



(...) 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;

O regime da nova lei de licitações, supracitado, reproduz análogo conteúdo semântico ao antes disposto no artigo 24, XIII, da Lei Federal n.º 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;

Tendo em vista referidos elementos descritos no dispositivo em destaque, constata-se que o serviço objeto da pretendida contratação mantém efetivo nexo de pertinência⁴ temática aos fins⁵ da instituição visada, observando-se o Estatuto anexo aos autos, especificamente na esteira do seu artigo 5º, que elenca, expressamente, atividades que se coadunam com aquelas a serem desenvolvidas (v. incisos I, III e VII, v.g.), inclusive a serem procedidas mediante celebração de contrato administrativo (artigo 6º, IV).

Neste diapasão, observa-se que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) ratifica o enquadramento de objetos voltados ao ensino, à capacitação e ao desenvolvimento institucional nas hipóteses de dispensa de licitação.

Ilustra esse entendimento a dispensa de licitação fundamentada no artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, cujo objeto consistiu na “*prestação de serviços contínuos de apoio técnico especializado para implantação de sistema de Gestão Operacional do Programa TEC REG – Tecnologia para Rede de Escolas de Governo – Projeto n.º 800-1632*”. (TC-043642/026/09, Primeira Câmara, Rel(a). Conselheira Cristiana de Castro Moraes, j. em: 12 de novembro de 2013).

Do voto condutor, extrai-se o trecho que consolidou a *regularidade* da contratação direta:

(...) O Contrato em foco objetivou o apoio técnico especializado para implantação de sistema de Gestão Operacional do Programa TEC REG - Tecnologia para Rede de Escolas de

4 v. Súmula nº 250 do TCU: “A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, 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.”

“Destarte, devem ser verificadas as condições de atendimento do objeto prestado pela entidade sem fins lucrativos, sem implicar em desvio de finalidade, ou seja, sem que sejam desobedecidos os objetivos estatutários da entidade, devendo haver compatibilidade entre o objeto da licitação e a finalidade de atuação da entidade.” (TCU, Acórdão n.º 7.459/2010, 2º C., rel. Min. Raimundo Carreiro)

“Este Tribunal tem reiteradamente afirmado que a contratação com dispensa de licitação de instituição sem fins lucrativos, com fulcro no art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/1993 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.” (TCU, Acórdão n.º 2.672/2010, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

5 “O fim buscado pela instituição deverá abranger pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou a recuperação social do preso. A fixação do objeto deve ser estabelecida de modo formal, no instrumento que discipline seu funcionamento. Daí à determinação dos fins por via regimental ou estatutária.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 438).



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



Governo-Projeto n.º 800-1632, demonstrando-se nos autos que a Fundação Carlos Alberto Vanzolini, instituição sem fins lucrativos, possui finalidades estatutárias, capacitação e experiência adequados à execução do ajuste em tela, conforme requisitos previstos no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8666/93. (...)

Em reforço a esse entendimento, o Tribunal de Contas paulista também reconhece, em precedentes posteriores, a legitimidade da contratação direta de instituições incumbidas do ensino e do desenvolvimento institucional quando presentes a pertinência lógica do objeto e a reputação ético-profissional da entidade contratada:

RECURSOS ORDINÁRIOS – DISPENSA DE LICITAÇÃO E CONTRATO DE CONSULTORIA PARA A REVISÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA – INCIDÊNCIA DOS REQUISITOS DO ART. 24, INCISO XIII, DA LEI Nº 8.666/93 – POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA A PARTIR DA VERIFICAÇÃO DA RAZOABILIDADE DO PREÇO – FORMAÇÃO DO PREÇO A PARTIR DA AVALIAÇÃO HORIZONTAL DE CONTRATOS CONGÊNERES FIRMADOS PELA CONTRATADA, CONSIDERANDO OS CUSTOS DE OPORTUNIDADE DO PESSOAL TÉCNICO APLICADO NA EXECUÇÃO DO OBJETO - ARGUIÇÃO DE NULIDADE EM PRELIMINAR – NULIDADE RELATIVA QUE NÃO SUGERE PREJUÍZO A DIREITO - APELOS CONHECIDOS E PROVIDOS: ... o contrato dos autos de fato efetiva valor de grandeza constitucional, porquanto a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, “ex vi” do art. 218 da CF, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 26/2/15, constitui atributo do Poder Público. Sendo esse o parâmetro que naturalmente motivou a Administração de Rio Claro a contratar a Fundação Getulio Vargas - FGV, não há porque conferir ao negócio celebrado os vícios de origem apontados na Instância anterior. Convencido, assim, que no caso concreto a FGV atende à relação de pertinência lógica ou compatibilidade estrita entre o objeto contratual e as atividades especificamente definidas no aludido preceito normativo, independentemente, portanto, de eventuais outras instituições de renome igualmente aptas à execução do negócio, penso que a aprovação da matéria, assim colocada, demanda somente a aferição do preço praticado, justificativa que decorre da incidência dos requisitos que o Art. 26, Parágrafo Único, do Estatuto adicionalmente define para a caracterização das dispensas e inexigibilidades de licitação. (TC-000035/010/14, Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro Renato Martins Costa, j. em: 12 de julho de 2017).

O voto assinala, expressamente, que:

(...) O contrato dos autos de fato efetiva valor de grandeza constitucional, porquanto a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, ex vi do art. 218 da CF, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 26/2/15, constitui atributo do Poder Público.

Ainda no mesmo sentido, o Tribunal Pleno apreciou o Processo TC-003601/026/09, envolvendo contrato firmado com o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD, igualmente com base no artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. O ajuste teve por objeto a “*prestação de serviços de consultoria para elaboração de solução de rede metropolitana e redes internas locais*”, direcionados ao aprimoramento da infraestrutura tecnológica da Secretaria Municipal de Educação. (TC-003601/026/09, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 16/08/2017).



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



Do voto condutor, destaca-se trecho que consolidou o adequado enquadramento da matéria como desenvolvimento institucional:

(...) O serviço de consultoria de projetos e implantação de solução de rede metropolitana e redes internas locais (sem fio), destinadas à Secretaria Municipal da Educação e com comprovada excelência dos meios, configura, na situação vertente, atividade passível de subsunção ao conceito de desenvolvimento institucional (...)

Frise-se, em acréscimo argumentativo, que a submissão do escopo contratual em apreço a eventual certame licitatório revelará a incongruência de declinar da perspectiva de contratação de uma instituição sem fins lucrativos com propósitos comuns aos deste r. órgão, para fazê-lo com sociedades empresárias exploradores de atividade econômica e que visam puramente ao lucro, desatendendo à otimização entre as instituições de natureza pública (estatais e não estatais) reclamada no dispositivo normativo em referência (artigo 75, XV, entre outros, da Lei Federal n.º 14.133/2021), isso pois, para licitações sob a mera perspectiva do menor preço, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo detém jurisprudência consolidada pela *inviabilidade de permitir a participação de associações e fundações em licitações ordinárias*:

EMENTA: EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. SERVIÇOS MÉDICOS. NÃO PREVISÃO DE IMPEDIMENTO DE PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DO MOMENTO DA ENTREGA DE DOCUMENTOS DOS MÉDICOS PARA O INÍCIO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO. MANUTENÇÃO EXCEPCIONAL DO PRAZO PARA O INÍCIO DOS TRABALHOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

(...) Diante do exposto, voto pela procedência parcial da primeira representação e improcedência da segunda representação, devendo a origem corrigir o ato convocatório nos termos propostos para:

1 – vedar a participação de Organizações Sociais e entidades sem fins lucrativos.

2 – realocação para o momento do início dos trabalhos (...)

(TCs 16248.989.20-4 e 16271.989.20-4, Plenário, Rel. Cons. Robson Marinho, j. em: 30 jun. 2020).

Feitas essas ponderações, no mérito, a instrução processual evidenciou que as impugnações procedem em parte.

Insubsistente a crítica direcionada à ausência de vedação expressa à participação de cooperativas, posto que o item 8.11.3 estabelece tal impedimento.

Ademais, embora esta Corte considere imprópria em licitações da espécie a participação de associações sem fins lucrativos e cooperativas, tem afastado, em juízo de cognição preliminar, impugnações direcionadas exclusivamente à falta de expressa vedação no edital à participação de associações sem fins lucrativos e cooperativas nesses certames.

A conclusão decorre do fato de que o conjunto das demais cláusulas editalícias evidencia que os procedimentos licitatórios se destinam a sociedades empresárias, não constituindo a omissão, em tais hipóteses, falha que, *per se*, tenha o condão de ensejar a determinação de paralisação do torneio.

Entende-se, assim, que a ausência de proibição não corresponde a uma permissão implícita para a presença dessas entidades na disputa.

Desta feita, só haveria irregularidade caso fossem elas admitidas no momento da realização da sessão pública, por equívoco da comissão de licitação.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



De minha parte, tenho alertado a Administração para que observe o posicionamento desta Corte em relação à matéria quando do recebimento das propostas, de modo a evitar possível falha neste sentido. Nestes termos, considero improcedente a impugnação, sem prejuízo de recomendar à Fundação que, aproveitando-se da necessária correção a ser empreendida no edital, consigne expressamente a vedação à participação de cooperativas e de pessoas jurídicas sem fins lucrativos.

(TC 007707.989.21-6, Plenário, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. em: 28 abr. 2021).

Também neste sentido discorre o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. Participação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Sociais (OS) no certame. Objeto do contrato. Prestação de serviços e fornecimento de mão de obra. **Incompatibilidade com as finalidades filantrópicas. Violação do princípio da isonomia. Regime tributário diferenciado.** Influência das prerrogativas no valor da proposta, beneficiando estas entidades em detrimento das demais participantes do certame. REEXAME NECESSÁRIO REJEITADO.

(...) O art. 3º da Lei 8.666/93 determina que: “licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Referido artigo informa os princípios basilares do procedimento para contratação com o Poder Público, dos quais é possível extrair a **proibição de participação de entidades do terceiro setor neste tipo de certame.**

A uma porque tal participação constitui violação ao princípio da isonomia, uma vez que tais entidades são beneficiárias de prerrogativas fiscais que forçosamente iriam influir no preço ofertado pelo objeto do contrato, beneficiando-as em detrimento dos demais participantes. (...)

(TJSP, Reexame Necessário n.º 1001080-57.2014.8.26.0077, 9ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. José Maria Câmara Junior, j. em 4 mar. 2015).

MANDADO DE SEGURANÇA. Pregão. Participação de OSCIP em licitação. Impossibilidade - Quebra de isonomia, com afronta ao disposto no art. 3º da Lei 8.666/93 – Ordem denegada na 1ª Instância. Sentença reformada. Recurso provido.

(...) Esta última empresa, como visto, é entidade do chamado terceiro setor, sem fins lucrativos, voltada à prestação de serviços sociais não exclusivos do Estado.

Nestes termos, é evidente que tinha maiores condições de apresentar proposta vantajosa no procedimento licitatório.

Ora, bem se sabe que entidades dessa categoria recebem diversos benefícios fiscais e operam sob incentivo do Estado e de outros setores da sociedade, de forma que possuem custos reduzidos em comparação a uma empresa privada comum.

A desigualdade, no caso, é facilmente aferível pela circunstância da empresa Neurofisio ter ofertado um valor de R\$ 174.614,00 por 1.256 horas de atendimento no ano (fls. ...), enquanto a associação civil propôs um montante de R\$ 80.226,40 (fls. ...), ou seja, quase metade da oferta rejeitada.

Daí, a quebra de isonomia, a configurar afronta ao disposto no art. 3º da Lei 8.666/93.

(TJSP, Apelação n.º 1016588-21.2016.8.26.0482, 6ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Leme de Campos, j. em 18 dez. 2017).

O Tribunal de Contas da União assinala:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. GRUPO DE TRABALHO CRIADO PARA AVALIAR A LEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP EM CERTAMES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



FEDERAL. DESVIRTUAMENTO DA FORMA DE RELACIONAMENTO COM PODER PÚBLICO PREVISTA NA LEI N. 9.790/1999. QUEBRA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO.

1. Às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, atuando nessa condição, é vedado participar de certames da Administração Pública Federal, porquanto tal agir implica ofensa à Lei n. 9.790/1999, que dispõe ser o Termo de Parceria o meio adequado de relacionamento entre elas e o Poder Público.

2. A participação de OSCIP em torneios licitatórios da Administração Pública consubstancia quebra do princípio da isonomia, eis que tais entidades possuem benesses fiscais, a elas concedidas para atuarem mediante o estabelecimento de Termo de Parceria.

(TC 021.605/2012-2, Plenário, Acórdão n.º 746/2014, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, j. em: 26 mar. 2014).

As entidades associativas e fundacionais suscetíveis de serem contratadas por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 75, XV, da Lei Federal n.º 14.133/2021 (reprodução substancial do teor outrora contido no artigo 24, XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93), sequer poderiam lograr participação em um certame sob os ritos ordinários, reforçando-se a compreensão de que o quadrante de contratação de tais instituições se dá justamente pela norma específica da dispensa de licitação, otimizando-se a celebração de ajustes por meio dos quais as instituições de propósito comum (estatais e não estatais) satisfaçam os seus misteres de interesse público e não puramente econômico.

Ademais, a doutrina já bem leciona que o termo “inquestionável reputação ético-profissional”, utilizado pelo legislador, condiz à *aferição objetiva de capacitação para o desempenho da atividade* pretendida, o que se revela suscetível de ser compreendido ao Instituto proponente pela apresentação de atestados de execução pretérita dando notícias de adequada promoção de serviços de desenvolvimento institucional no âmbito da Administração Pública.⁶

Nesta toada, Eros Roberto Grau discorre sobre a discricionariedade da Administração Pública na escolha de especialistas:

A decisão quanto à escolha desse profissional ou daquela empresa para a prestação de serviço não pode, repito, se demonstrada, ainda que se possa *justificar*. Repito: é escolha discricionária do agente público ou dos agentes públicos competentes para contratá-lo. (GRAU, Eros Roberto. *Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 187).

Lúcia Valle Figueiredo aponta, sem divergir:

Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é à Administração exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos. (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direito dos licitantes*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 32.).

Marçal Justen Filho alinha, mais uma vez, esclarecimentos que auxiliam na correta interpretação do dispositivo legal:

(...) contratações fundadas em critério de confiança e discricionariedade em inúmeros casos, a Administração não dispõe de outro critério de seleção, a não ser a confiança. Isso não ofende ao princípio da isonomia, desde que a confiança não decorra de elementos puramente arbitrários ou

6 “A exigência de ‘inquestionável reputação ético-profissional’ tem de ser enfocada com cautela. Deve ser unquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13.ª edição. São Paulo: Ed. Dialética, 2009, p. 314).



desvinculados de fundamento objetivo. Ao contrário do que se poderia pensar, contratação fundada em confiança não retrata juízo meramente subjetivo.

(...) A confiança a que se alude não é aquela arbitrária, produto da conveniência política ou ingenuidade. Trata-se de relação objetiva entre a conduta passada de um sujeito e as perspectivas de sua atuação futura. É o mesmo tipo de juízo que alicerça a exigência do requisito de capacitação técnica: confia-se em que o sujeito desempenhará bem uma função no futuro porque já o fez no passado. Porém, haverá sempre margem final para ato volitivo. A Administração escolherá um dentre diversos sujeitos e o fará segundo escolha de vontade. Atinge-se a hipótese de discricionariedade, tal como conhecida no âmbito geral do Direito Administrativo.

(...) Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo, isso corresponde ao conceito de discricionariedade. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15ª edição. São Paulo: Dialética, 2012, p. 293-294).

Por todo o exposto, é possível se compreender restar ausente, no caso ora sob análise, o pressuposto jurídico da realização de licitação, uma vez que esta não consiste em um fim em si mesmo, mas a todo tempo é norteada pelo interesse público, o qual permite, quando subsumido às hipóteses normativas autorizativas, a dispensa do certame.

Também se faz pertinente considerar que o Poder Público deve atender ao interesse primário que o fundamenta, observando - com eficiência⁷ - as necessidades públicas que orientam seu proceder, imperativo cuja satisfação há de ser perseguida sem cessar.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, somos favoráveis ao reconhecimento da dispensa de licitação para os efeitos do artigo 75, inciso XV, da Lei Federal n.º 14.133/2021, para atender à solicitação inicial, não se vislumbrando óbice para tal, com as cautelas de estilo quanto à publicidade e boa formalização dos atos subsequentes, celebrando-se o contrato administrativo com a instituição sem fins lucrativos, de inquestionável reputação ético-profissional e que ofertou as condições mais vantajosas, sob a perspectiva financeira e operacional⁸, à Administração.

Em sendo a dispensa de licitação ratificada pela autoridade dotada de poderes decisórios, nada temos a opor à minuta contratual já encartada aos autos, pois que objetiva e com previsão das cláusulas exorbitantes, neste ato sendo objeto de aprovação.

⁷ “Isso quer dizer, em suma, que a *eficiência administrativa* se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários. Logo, o *princípio da eficiência administrativa* consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC-45/2004) e em condições econômicas de igualdade dos consumidores.” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 676).

⁸ “O inc. XIII abrange contratações que não se orientam exclusivamente pelo princípio da vantajosidade. (...). Deve reputar-se que a hipótese do inc. XIII envolve uma fórmula de incentivo à assunção pelas entidades da sociedade civil de funções usualmente desempenhadas pelo Estado. Portanto, interessa ao Estado fomentar o desenvolvimento de instituições de interesse supraindividual, de cunho não estatal. Para tanto, poderá, inclusive, desembolsar valores superiores aos que poderiam ser obtidos numa competição de mercado. Mas isso não equivale a admitir preços abusivos, distanciados da realidade. Ou seja, é necessário ponderar os diversos interesses e verificar se os benefícios não econômicos auferidos por meio da contratação direta praticada com base no inc. XIII superam as desvantagens econômicas eventualmente apuradas.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 443).



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

Esse é o nosso entendimento, *opinativo*, com a síntese do essencial e com as razões de nosso convencimento.

Câmara Municipal de Pirassununga, 08 de janeiro de 2026.

NILTON TOMAS BARBOSA
Diretor Jurídico

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Resposta Nº 304 - PROTOCOLO: 39/2026 - 08/01/2026 - 10:47 - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 119J-61RK-6B8F-7N02



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=119J61RK6B8F7N02>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 119J-61RK-6B8F-7N02

NILTON TOMAS BARBOSA: [assinatura]

Diretor Jurídico

NILTON TOMAS BARBOSA: [assinatura]

Diretor Jurídico

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Resposta Nº 304 - PROTOCOLO: 39/2026 - 08/01/2026 - 10:47 - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 119J-61RK-6B8F-7N02