



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 259/2025
Rubrica Fis 184

PARECER JURÍDICO
PROCESSO Nº 259/2025
DESTINO: CONTROLE INTERNO

I – EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO (ART. 75, XV, LEI Nº 14.133/21). CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DESTINADO AO PREENCHIMENTO DE VAGAS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE NÍVEL MÉDIO E SUPERIOR DO QUADRO DE PESSOAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL - LEI Nº 14.133/2021. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO - POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO.

II - RELATÓRIO

Trata-se de pedido formulado pela Servidora Efetiva **EDNA LULO DOS SANTOS MATA**, Presidente da Comissão Especial Organizadora do Concurso Público desta casa de Leis, que no **DFD** identifica a necessidade de *contratação de serviços de organização, planejamento e realização de concurso público destinado ao preenchimento de vagas de cargos de provimento efetivo, de nível médio e superior, do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Saquarema.*

A Servidora justifica a contratação pela necessidade-oportunidade de se suprir o déficit de recursos humanos para o adequado funcionamento e cumprimento das competências institucionais do Câmara Municipal de Saquarema, visando garantir a continuidade e qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

III - ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, registre-se que esta manifestação tomará por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão consultivo prestar sua análise sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, posto que são manifestações típicas da autoridade administrativa com competência para tais desideratos.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 259/2025
Rubrica 8 Fis 185

Ressalta-se inicialmente que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento ou não das razões aqui apresentadas.

Destacamos também que a esta Assessoria Jurídica não cabe a análise de quantitativos e ou de valores estabelecidos pelos licitantes no processo licitatório.

Desta forma, como frisado, a conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público, o Ordenador de Despesas.

IV - FUNDAMENTAÇÃO

Vieram os autos a esta Assessoria, para manifestação acerca da regularidade do procedimento de contratação direta, por meio de dispensa de licitação, nos termos do art. 75, XV da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que estabelece os requisitos está forma de contratação, bem como os documentos necessários para tanto.

Iniciamos a abordagem ao tema acima colacionado, nos fulcrando no que assevera Constituição da República a esse respeito.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado.

A Carta Magna acolheu a presunção absoluta de que a realização de prévia licitação produz a melhor contratação, porquanto assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância de princípios como isonomia e impessoalidade.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, prevê a obrigatoriedade de licitação para as contratações realizadas pela Administração Pública, limita sua presunção, permitindo a contratação direta sem a realização de certame nas hipóteses ressalvadas na legislação, vejamos:

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:

(...)



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema

Processo nº 25912025

Rubrica [assinatura] Fis. 186

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.

Como se vê, a regra, no direito brasileiro é a obrigatoriedade de prévia licitação, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para o efetivo atendimento dos princípios basilares que regem a Administração Pública, elencados no caput do art. 37 da CRFB/88.

A esse respeito, esclarecedor excerto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração.

(...)

Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público.

A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da administração (...).” (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, j. 29-11-2007, P, DJE de 7-3-2008).

Evita-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 259/2025
Rubrica 45 Fis. 187

pública. Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo.

Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade".

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação.

No entanto, a despeito da regra geral acima tratada, a legislação brasileira, em determinados casos, faculta ao administrador público a realização ou não do procedimento licitatório (reconhece a existência de exceções), haja vista razões de relevante interesse público e/ou outras circunstâncias expressamente contempladas pela lei como ensejadoras de **DISPENSA** ou de inexigibilidade.

A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei, ou seja, não representa desobediência aos princípios constitucionais.

Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

Ressalta-se, ainda, que a contratação direta, sem a realização de licitação, não é sinônimo de contratação informal, não podendo a Administração contratar quem quiser, sem as devidas formalidades.

Visando impedir a fraudulenta utilização dos dispositivos que autorizam a contratação direta, o administrador deverá cumprir alguns requisitos, tais como **identificação da necessidade, fixação do objeto, definição de recursos orçamentários, razão da escolha do contratado.**

Nesse sentido, regulamentado a ressalva contida na primeira parte do supracitado inciso XXI do art. 37 da CRFB/88, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, expressamente, os casos em que a licitação, embora possível de ser realizada, é dispensável e, bem assim, as hipóteses em que a licitação se mostra inexigível, por inviabilidade prática de competição no mercado.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a chamada "**Lei das Licitações e Contratos Administrativos**", foi publicada com o objetivo de regulamentar o citado dispositivo constitucional, e criar padrões e procedimentos para reger a contratação pela Administração.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 259/2025
Rubrica 98 Fis. 188

Com efeito, o Poder Legislativo de Saquarema regulamentou a Contratação Direta descrita na Lei nº 14.133/2021, por meio do Decreto nº 1275/2024, adequando os preceitos da dita Lei no âmbito deste Poder, especificando a modalidade **DISPENSA DE LICITAÇÃO** em seu Art. 2º, I e III.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece a distinção entre os dois institutos:

“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, 13ª Ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 302).

Desta forma, tanto a **DISPENSA** quanto a inexigibilidade devem ser utilizadas dentro da excepcionalidade da circunstância verificada, resguardando-se sempre o melhor interesse da Administração, sem desrespeitar os princípios da moralidade e da isonomia. Em outras palavras: em ambos os casos, a Administração ***“tem o dever de buscar a melhor contratação possível em face das circunstâncias, adotando todas as circunstâncias que o caso poderia exigir”*** (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, Brasi I, 2021, p. 942.)

A ausência de licitação não se equivale a uma contratação informal, realizada por quem a Administração melhor lhe aprovar, sem a adoção de cautelas e prova documental condizente e apta a dar suporte e respaldo a via adotada, pelo contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível.

Trata-se de um procedimento formal prévio destinado a produzir a melhor escolha possível para a Administração.

Além disso, ressalte-se que, nestes casos relacionados pela legislação, há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, devendo sempre levar em conta o interesse público.

Pode a Administração Pública aplicar o artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, para dispensar licitação e contratar diretamente pessoa jurídica que preencha todos os requisitos previstos no Termo de referência.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 289/2023
Rubrica  Fis 189

No caso em exame, pretende-se a contratação direta do **INSTITUTO AÇÃO**, regularmente inscrito no CNPJ sob o Nº 14.139.326.0001-60, fundado em 09/08/2011, sediado no Conjunto Urbis I, 2 - Jardim Petrolar - Alagoinhas - CEP 48.030-680 – BA., para realização do sobredito certame, que destinará 28 (vinte e oito) vagas para preenchimento, mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

“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;”

Além da previsão do contido no artigo 75, XV da Lei 14.133/2021, é obrigatório o cumprimento de outros requisitos legais, nos termos do artigo 72 da Lei, vejamos:

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;



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 259/2025
Rubrica 8 Fis 190

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.

Voltando à análise da contratação do objeto pretendido, notamos que o inciso XV do artigo 75, XV da Lei 14.133/2021 contempla **duas hipóteses distintas:**

a) contratação de **instituição brasileira** para atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e de inovação;

b) contratação de instituição dedicada à recuperação de pessoas presas, desde que sem fins lucrativos e com reputação ética/profissional.

Dito isso, na **primeira hipótese**, objeto desse processo, a lei **não** impôs a condição de **ausência de fins lucrativos**.

Sob a ótica estritamente literal, basta que a entidade contratada seja uma **instituição brasileira** e que, em seu estatuto social, conste como finalidade o **desenvolvimento institucional** ou atividades correlatas.

A organização e realização de concursos públicos enquadram-se no conceito de **desenvolvimento institucional**, uma vez que visam prover cargos públicos de forma meritocrática, assegurando a eficiência administrativa (art. 37, caput e II, CF/88).

A escolha do Instituto Ação, uma **instituição sem fins econômicos (sem fins lucrativos)**, com finalidade estatutária compatível com a organização de concursos, como pode ser visto no **Art. 3º Estatuto Social**, em suas alíneas "G" e "I", que asseveram o seguinte:

g) contando com mão de obra especializada, desenvolver ações de interessadas administrações públicas na consecução de concurso público e seleção especializada de mão de obra para atendimento a carências específicas das mesmas.

i) organizar, elaborar e realizar concursos públicos, processos seletivos e vestibulares.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 359/2025
Rubrica Fis 191

Portanto, pelo texto da lei, é juridicamente defensável sustentar que a contratação direta do Instituto Ação encontra respaldo no art. 75, XV.

V - JUSTIFICATIVA JURIDICA - ELEMENTOS ESSENCIAIS

A justificativa jurídica para dispensa de licitação baseada no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 (instituição de ensino/pesquisa ou recuperação social), deve demonstrar a adequação da entidade aos requisitos legais. Inclua-se como elementos essenciais a finalidade estatutária, inquestionável reputação ética/profissional e a ausência de fins lucrativos, acompanhado da compatibilidade de preços.

No caso vertente, a instituição tem finalidade estatutária compatível com a organização de concursos, como pode ser visto no Art. 3º Estatuto Social, em suas alíneas “G” e “I”, que asseveram o seguinte, vejamos:

Art. 3º - A Organização terá como objetivo:

g) contando com mão de obra especializada, desenvolver ações de interessadas administrações públicas na consecução de concurso público e seleção especializada de mão de obra para atendimento a carências específicas das mesmas.

I) organizar, elaborar e realizar concursos públicos, processos seletivos e vestibulares.

Portanto, o estatuto da organização atende ao que dispõe o Art. 75, inciso XV.

Importante pontuar também que a Organização denominada Instituto Ação comprova documentalmente (estatuto) que é uma entidade sem fins lucrativos; em verdade, em seu estatuto, como veremos a seguir, consta a denominação “sem fins econômicos.”

Assim está previsto:

Art. 1º Sob a denominação de Instituto Ação de Gestão Pública, fica constituída uma Organização, sem fins econômicos, que será regida pelo presente Estatuto e pela legislação pertinente, principalmente pela Lei 9.790 de 23 de março de 1999 (inciso I art. 4) e arts. 53 a 61 do Código Civil, Lei 10.406/02, observando os princípios da



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 2591/2025
Rubrica 80 Fis 192

**legalidade, impessoalidade, independência, moralidade,
publicidade, economicidade e eficiência.**

Em tempo, frisamos que Entidades "sem fins econômicos" ou "sem fins lucrativos" no Código Civil brasileiro (Lei 10.406/2002) são pessoas jurídicas (associações/fundações) que não distribuem lucros ou excedentes entre seus associados ou diretores, aplicando integralmente suas receitas na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos sociais. A legislação atual utiliza "fins não econômicos" (art. 53), permitindo atividades comerciais como meio de sustentabilidade, desde que revertidas ao objetivo social. O objetivo primordial é social, cultural, ambiental, entre outros, e não o lucro para os membros.

Os Tribunais de Contas (TCU e TCEs), em precedentes anteriores à Lei nº 14.133/2021, vinham restringindo a aplicação dessa hipótese a entidades públicas ou sem fins lucrativos (universidades, fundações de apoio, institutos de pesquisa).

Assim, embora a leitura literal abra espaço para incluir empresas privadas, há risco de questionamento pelos órgãos de controle, que podem interpretar de forma restritiva e exigir licitação.

Resta claro que o texto legal, em sua primeira parte, não exige ausência de fins lucrativos nas atividades da empresa, bem como a realização de concursos públicos se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional e, não menos importante, resta claro que a contratação atende ao interesse público, garantindo celeridade e eficiência administrativa.

Retornando a análise dos elementos essenciais, voltamos nosso foco para a documentação apresentada, neste pormenor o **Instituto Ação** demonstrou ser capaz e habilitado, a prestar os serviços para os quais se propõe, já tendo realizado concursos públicos para a Câmara Municipal de Buritis – RO, Prefeitura Municipal de Candeias – BA, Prefeitura Municipal de Tucanos – BA, Prefeitura Municipal de Santa Filomena – PI, Câmara Municipal de Candeias – BA, Câmara Municipal de Mucuri – BA e Prefeitura Municipal de Itaperuna – RJ., como comprovam os Atestados de Capacidade adunados a este feito. Sendo assim, entendemos como inquestionável reputação profissional da contratada.

Quanto a reputação ética notamos a certidão de regularidade do FGTS-CRF, Certidões Negativas das Fazendas Municipal, Estadual e Federal, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, Certidão Judicial Criminal Negativa, Certidão Judicial Civil, Certidão Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU e Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos do TCU.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 2591/2025
Rubrica Fis 193

Consta também o despacho do Agente de Contratação da Câmara Municipal de Saquarema, Sr. Cléo Fernando Martins Machado, declarando a aptidão da empresa-instituto para prosseguir no processo.

A nosso ver e sentir, é inquestionável a reputação ética e profissional da contratada.

VII - DA PESQUISA DE PREÇOS - JUSTIFICATIVA DE PREÇO

Na presente demanda constatamos que o Ilustre Diretor de Compras e Licitações, diligenciou junto a 05 (cinco) empresas e obteve resposta de 03 (três), as quais lhe enviaram propostas de preços (ou propostas comerciais), que nortearam a realização da Pesquisa de Preços consoante o que apregoa a Lei nº 14.133/2021.

Ao final, obteve-se como menor valor a importância de R\$ 150.880,00 (cento e cinquenta mil, oitocentos e oitenta reais), garantindo-se a melhor proposta para o interesse público.

Após detida análise, constatamos que foram observadas pelo Ilustre Diretor de Compras e Licitações as regras contidas nos artigos 18 e 23, IV da Lei 14.133/2021, restando assim, atestada a razoabilidade da proposta apresentada pelo Instituto Ação, os valores se mostraram abaixo do valor global estimado para a contratação constante do Termo de Referência e compatível com os valores praticados no mercado, com relação às taxas cobradas, à título de inscrição em concurso público similares.

VI - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa de riscos;
- d) propostas comerciais
- e) termo de referência.

Neste feito, notamos que todos estes requisitos foram cumpridos pela Equipe de Planejamento e Contratação da Casa Legislativa.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ.
Assessoria Jurídica

Câmara Mun. de Saquarema
Processo nº 2591/2025
Rubrica 8 Fis. 194

CONCLUSÃO

Da análise dos documentos presentes no processo, é possível observar que estão presentes todos os requisitos exigidos pela Lei e que foram preservados os princípios da contratação pública. Notamos apenas a ausência do Parecer da Comissão Especial Organizadora de Concurso Público, uma vez que se trata de assunto sensível e de extrema relevância. Sendo assim, entendo que tal objeto deva ser analisado pela Comissão, que apontará a razão da escolha.

Ante o exposto, opinamos, s.m.j., que:

1. Seja dada continuidade a contratação direta do **INSTITUTO AÇÃO - CNPJ Nº 14.139.326.0001-60**, para a execução dos serviços atinentes à realização do concurso público para provimento de 28 (vinte e oito) vagas em cargo efetivo, mediante dispensa de licitação com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, mostra-se juridicamente viável.
2. Sugerimos que a Comissão Especial Organizadora de Concurso Público emita um Parecer recomendando a contratação.

Salientamos que o referido parecer tem caráter técnico-opinativo, que não impede até mesmo consequente decisão divergente do Departamento de Controle Interno, para o qual, remeto os autos.

É o parecer.

Saquarema, 12 de fevereiro de 2026.

MARCELO ANDRADE SILVA
ASSESSOR JURÍDICO
MAT. Nº 591-4