



DISPENSA DE LICITAÇÃO



DISPENSA DE LICITAÇÃO JUSTIFICATIVA

Apresentação

A realização de licitações pela Administração Pública para contratação de obras, serviços, compras e alienações está preconizada na Constituição Federal, cujo art. 37, inciso XXI, assim determina. A dispensa de licitação, porém, é exceção também prevista na Constituição Federal, no mesmo dispositivo, que contém a orientação de que serão **ressalvados os casos especificados na legislação**. O Constituinte de 1988, portanto, sabedor de que em algumas situações, por conveniência da Administração, a licitação deveria ser afastada, registrou a hipótese, transferindo à legislação ordinária a incumbência de relacionar as condições em que isso poderia acontecer.

O presente texto tem por objetivo esclarecer, junto aos interessados, o alcance da exceção. Em 1º de abril de 2021 foi publicada a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133 - e durante o prazo de dois anos foi facultado à Administração licitar e contratar de acordo com as regras da nova lei ou da legislação anterior, que a partir de 1º de abril de 2023 estaria totalmente revogada, diante do que a observância às regras do novo diploma seria obrigatória.

Em 1º de abril de 2023, no entanto, foi expedida a Medida Provisória nº 1167, que alterou a Lei nº 14.133/2021 para permitir que até 30 de dezembro de 2023 a Administração possa utilizar a lei aqui mencionada ou a Lei nº 8.666/93, desde que o edital ou o ato autorizativo da contratação ocorra até 29 de dezembro de 2023.

O contrato decorrente da decisão obedecerá até seu término apenas à lei em que se basear, não podendo a Administração usar normas da outra lei. Em outras palavras, se a Administração optar pelo uso da Lei nº 8.666/93, esta será a condutora dos trâmites pertinentes e se a escolha for pela Lei nº 14.133/2021, esta prevalecerá durante toda a vigência do contrato. A opção que se fizer deverá ser expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo do contrato.

A nova lei, ao discorrer sobre os casos de dispensa, alterou alguns pontos, mas no que se refere à hipótese de dispensa do art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93 não houve mudanças significativas. Com o intuito de orientar os leitores, são transcritos os respectivos dispositivos.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 24, que relaciona os casos de dispensa, apresenta a seguinte redação:

“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;”.

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, trata do mesmo assunto no art. 75:

“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;”.

Como se pode ler, em ambos os incisos transcritos é concedida dispensa para a contratação de instituição brasileira que se dedique a apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, tenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos, condições que, como será mostrado à frente, o IBAM atende integralmente.

A manutenção da dispensa nos casos citados no inciso XV acima transcrito demonstra que o legislador concorda que essa exceção se revelou benéfica na efetivação de contratações na vigência da Lei nº 8.666/93, pelo que deve ser preservada para atender aos objetivos ali prescritos.

Cumprе ressaltar que a nova lei versa sobre infrações administrativas e crimes relacionados com licitações e contratos administrativos em seu art. 178, que alterou o Código de Processo Civil, o Código Penal e outras leis pertinentes.

Abandonando-se a parte que se refere a instituições dedicadas à recuperação de presos, questão muito específica, volta-se para as primeiras linhas do dispositivo, relativas à realização de pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, sempre observada a reputação ético-profissional e a não finalidade de lucro, conforme ali mencionado.

Merece referência, apenas para registro, que ambas leis versão sobre outra situação em que poderá inexistir licitação, esta mediante declaração de inexigibilidade. O assunto voltará quando se fizer necessário.

Seguem-se os argumentos destinados a demonstrar que a contratação do IBAM poderá ocorrer por dispensa de licitação, com arrimo no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93 ou no art. 75, XV da Lei nº 14.133/2021. Esses argumentos, bem como citações da doutrina ou dos Tribunais, são aplicáveis aos dispositivos que se referem ao caso dessa hipótese de dispensa, posto que, como se viu acima, a redação dos dois incisos é semelhante e repete os pontos que dizem respeito direto a este trabalho.

Análise do marco legal

A exceção à regra geral de que se faça licitação tem por fundamento o fato de o processo licitatório muitas vezes conflitar com outros valores igualmente tutelados pela ordem jurídica ou pelo princípio da eficiência ou, ainda, pela conveniência de instituir mecanismos de incentivo a determinadas instituições que atendam às exigências legais.

Assim, no caso sob comento, há a possibilidade de se promover a licitação, mas o legislador reconheceu que sua dispensa traria melhores resultados. Leia-se trecho escrito por Diógenes Gasparini (*Boletim de Licitações e Contratos*, maio/96, São Paulo: Ed. NDJ, p. 224), que reproduz outro respeitado autor, o que demonstra a solidez da afirmativa:

“As hipóteses de dispensa de licitação são situações em que a licitação é possível, viável, mas à Administração Pública por uma circunstância relevante não convém a sua realização, como ensina Adilson Abreu Dallari (*Aspectos jurídicos da licitação*, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1992, p. 32)”.

Os órgãos fiscalizadores, com frequência, têm exigido o atendimento a alguns itens para que se faça a dispensa de licitação com apoio no dispositivo específico antes mencionado, a maioria deles mencionada no dispositivo legal acima transcrito. Cabe, em seguida, destrinchar o significado dessas condições.

Instituição brasileira

Acredita-se que não há dúvida a respeito do que significa a expressão destacada. Mesmo assim, traga-se à colação o entendimento de Carlos Pinto Coelho Motta (*Eficácia nas licitações e contratos*. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 130):

“Entendo que o conceito de *instituição brasileira*, no sentido que lhe dá a presente Lei, abrange toda e qualquer organização – pessoa jurídica – que se enquadre nos atributos ‘brasileira’ e ‘sem fins lucrativos’, e ainda seja detentora de um regimento ou estatuto que lhe atribua as finalidades mencionadas no inciso” (destaques do original).

A confirmação de que a entidade é uma instituição brasileira não provoca grandes esforços, bastando, se for o caso, examinar os documentos de sua constituição, onde haverá certamente dados que afastarão qualquer dúvida.

Inexistência de fins lucrativos

Esta especificação também não exige maior empenho para comprovação da condição da entidade. A leitura de seu regimento ou estatuto indicará a existência ou não de fins lucrativos.

Cabe lembrar que entidade sem fins lucrativos, a teor do que dispõem os arts. 53 e seguintes do Código Civil, é aquela que não tem fins econômicos, ou seja, não distribui qualquer lucro ou participação entre seus associados, o que não significa dizer que está impedida de obter resultados positivos em seus balanços. Se os houver, estará compelida a reaplicá-los na realização, manutenção e desenvolvimento de seus objetivos sociais, como, aliás, também preconiza o Código Tributário Nacional – CTN ao dispor em seu art. 14 sobre a observância de requisitos pelos contribuintes beneficiados pela imunidade tributária prevista na Constituição Federal.

Repete-se que essa situação pode ser comprovada pelo exame do regimento ou do estatuto da entidade ou, ainda, mediante análise da escrituração de suas receitas e despesas, formalidade que também está intimada a manter.

Incumbência regimental ou estatutária

Aqui também não parece haver muita divergência, pelo menos em relação a pesquisa e ensino. Esses termos constantes dos incisos em questão nas duas leis são de clareza meridiana e não há maior dificuldade em defini-los. A consulta ao regimento ou ao estatuto da entidade permitirá saber se está incumbida de promover essas ações.

O desafio está em compreender o significado e a extensão da expressão “desenvolvimento institucional” e da legalidade da sua subsunção com o objeto do contrato. Assinala Marçal Justen Filho (*Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8ª ed., São Paulo: Dialética, 2000, p. 255) ao abordar o já citado inciso que:

“O objeto social da instituição deverá abranger pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico. Esses conceitos deverão ser interpretados de modo amplo, o que não elimina uma delimitação segundo a concepção adotada e prevalecente no momento em que ocorrer a contratação. A quase totalidade dos vocábulos possui núcleos semânticos inquestionáveis. A maior dificuldade envolve o ‘desenvolvimento institucional’ ”.

Por que essa dificuldade? Porque desenvolvimento institucional pode ser entendido como tudo aquilo que, de alguma maneira, contribui para o aperfeiçoamento da instituição, para sua modernização, para torná-la mais ágil, mais eficaz e eficiente (neste caso, atendendo ao princípio constitucional do art. 37) e mais respeitosa ao princípio da economicidade.

Em alentado parecer de setembro de 2007, cujo tema é a “*Contratação de fundação por dispensa de licitação – aplicação do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93*”, Fernando José Gonçalves Acunha expõe bem a questão:

“Variadas correntes doutrinárias têm sido encontradas no sentido de se encontrar uma resposta ao problema, sendo que o apontamento geral indica que o desenvolvimento institucional tem sido entendido como **a prestação de um serviço que implique o progresso e a melhoria da instituição contratante, mediante uma atividade intelectual**. Assim, serviços que permitam a realização de tarefas de forma mais eficiente e econômica, que dotem de segurança a gestão pública, que permitam a prestação de serviços públicos de forma mais afeita às necessidades da população etc., desde que impliquem uma atividade intelectual, guardam consonância, em sentido lato, com a significação de desenvolvimento institucional” (destaques do original).

Em que pese ser matéria dirigida a situação específica, há no ordenamento jurídico pátrio definição legal para a expressão desenvolvimento institucional. A Lei nº 12.349, de 15/12/2010, que trata das relações entre instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as chamadas fundações de apoio, modificou o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 8.958/94, que passou a ter a seguinte redação (*litteris*):

“§ 1º. Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos”.

A analogia permite dizer que também para outras instituições públicas o desenvolvimento institucional está intimamente ligado à melhoria das suas condições, visando ao cumprimento de sua missão institucional, esta determinada constitucionalmente ou em normas jurídicas inferiores.

Com efeito, os vocábulos em questão apontam para a conclusão de que promover melhorias em uma instituição – ou seja, aprimorar sua organização, de modo a que possa atuar eficientemente no meio social, econômico, político, cultural e legal em que está inserida, com vistas sempre ao melhor atendimento de seus deveres institucionais – está coerente com o desenvolvimento institucional.

O desenvolvimento institucional, portanto, diz respeito a tudo aquilo que a Administração faz para aperfeiçoar sua atuação, na qualidade de ente público que deve observar princípios constitucionais, legais e doutrinários. Remete-se, a propósito do vínculo entre desenvolvimento institucional e determinações constitucionais, à contribuição de Jessé Torres Pereira Júnior (*Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 281 e seguintes), que embora também escrita na vigência da lei anterior, permanece atual, pelo que se reproduz parcialmente:

“Infere-se que longo e sinuoso tem sido o caminho do amadurecimento hermenêutico do inciso XIII do art. 24 da Lei Geral de Licitações. Hoje, seria possível extrair-se do decisório do TCU que são requisitos de validade da contratação direta nele amparável, em síntese esquemática:

.....
d) a expressão ‘desenvolvimento institucional’ compreender bem ou atividade sob a tutela da Constituição, conferindo à dispensa nota de excepcionalidade, com a qual não se compadecem serviços corriqueiramente encontrados no mercado”.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal também contribuiu para esclarecer o entendimento do conceito de desenvolvimento institucional em seu Enunciado nº 109 (*verbis*):

“Na aplicação do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, atendidos os demais requisitos que a norma indica, deve ser comprovada, especificamente, a estrita compatibilidade e pertinência entre o objeto a ser contratado e o objetivo social da instituição que ensejou a reputação ético-profissional, além de demonstrar que essa dispõe de estrutura adequada à suficiente prestação daquele, vedada a subcontratação.

Fundamentação:

- Art. 24, XIII, da Lei de Licitações.
- Item V da Decisão nº 1.080/02, no Processo nº 1.277/98. Tribunal de Contas da União.
- Processos TC nºs 018.021/2000-0 e 009.802/1999-1 e Súmula nº 222/TCU.

Sala das Sessões, 13 de maio de 2003

Publicado no DODF de 20.05.2003, p. 14.

Enunciado nº 109, aprovado na Sessão Ordinária nº 3.745, de 13 de maio de 2003, Processo nº 1.428/2002”.

A transcrição permite concluir que a dispensa pode ocorrer se existir estrita **compatibilidade e pertinência entre o objeto a ser contratado**, independentemente de se tratar de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, **e o objetivo social da instituição**, ou seja, esta deve conter em seu regimento ou estatuto a referência a essas finalidades, devendo ainda demonstrar que possui estrutura adequada para a execução do contrato.

Como dito antes, a Lei nº 14.133/2021 não alterou significativamente o dispositivo sobre dispensa de licitação que é tema deste trabalho. Assim, as citações transcritas são pertinentes porque interpretam norma que permanece vigente nessa nova lei.

O Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP confirma ser legítima a contratação direta pelo Poder Público, com dispensa de licitação, de entidades privadas sem fins lucrativos e com reputação ilibada, que se dedicam ao desenvolvimento institucional. Na Apelação Cível com Revisão nº 918.036.5, houve o reconhecimento de contratação apoiada no já citado inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Fora pedida a anulação do contrato firmado por determinada Prefeitura para execução de serviços técnicos e especializados, versando sobre reforma administrativa, plano de carreira de servidores e previdência social municipal. O Ministério Público alegou que, existindo várias instituições capazes de executar o serviço, caberia a realização da licitação.

A defesa fez ver que se confundia o requisito da dispensa com o da inexigibilidade, hipótese em que é inviável a licitação, então com fundamento no art. 25 da Lei nº 8.666/93. Como a dispensa está vinculada à simples existência de autorização legal

para a autoridade administrativa decidir discricionariamente pela contratação direta, ainda que possível materialmente realizar-se um certame, os argumentos do MP não se sustentariam, como de fato decidiu o Tribunal de São Paulo.

As ações de desenvolvimento institucional podem estar orientadas, por exemplo, para a ampliação e qualificação dos recursos humanos, promovendo o consequente aprimoramento da gestão institucional; a elevação de sua sustentabilidade financeira, especialmente por meio da melhor gestão de seus recursos; a modernização da legislação básica, o que irá permitir à Administração e aos legislados aplicar e cumprir normas adequadas às diversas situações típicas da área pública.

Outras atividades que se enquadram no conceito de desenvolvimento institucional são a elaboração e execução de planejamento estratégico, planos de comunicação e captação, procedimentos de monitoramento e avaliação dos programas e projetos e todo planejamento da área administrativa, financeira e de gestão.

Vale conferir trecho do voto condutor da Representação nº 001.041/2000-830/2000 do Plenário do TCU, publicada na Ata nº 30, de 02 de agosto de 2000:

“... tendo-se entendido que, tanto Marçal Justen Filho, quanto Jorge Ulisses Jacoby, associam a expressão ‘desenvolvimento institucional’ a alguma forma de desenvolvimento social, ou seja, **opera desenvolvimento institucional a entidade que contribui para o aperfeiçoamento da sociedade**. Como já discutido no subitem 6.2.5 desta instrução, o conceito de desenvolvimento institucional ‘...**não pode significar, simplesmente, ao menos no contexto do inciso XIII, melhoria ou aperfeiçoamento das organizações públicas**’. Os autores citados, em que pese as variações de abrangência admitidas, associam a expressão **a alguma forma de ação social que tenha sido constitucionalmente especificada como de interesse do Estado**” (destaques nossos).

É fato que quando a Administração Pública se aperfeiçoa, se desenvolve institucionalmente, há reflexos para a sociedade, que passa a contar com melhores serviços, com atendimento qualificado por parte dos servidores, com melhoria na oferta de ações, por exemplo, na área da saúde, da educação, dos serviços urbanos, entre outros. Afinal de contas, os serviços de competência pública são voltados para a sociedade, para o cumprimento de obrigações constitucionais e legais que têm por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento de todos os recebedores desses serviços.

O Tribunal de Contas da União, em outro julgamento, trouxe luzes para a fiel interpretação do dispositivo legal que se examina, no que tange ao significado e

abrangência da expressão desenvolvimento institucional. Trata-se do Acórdão 1.111/2010 – Plenário, votado na Sessão de 19/05/2010 e publicado no Diário Oficial da União em 01/06/2010.

Alguns dos argumentos que conduziram a decisão são extraídos de voto, em outro processo, do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Transcrevem-se a seguir alguns trechos do voto indicado:

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

/.../

Importa também esclarecer, desde logo, que **não há plausibilidade em eventual argumento de que havendo mais de uma fundação apta a promover concurso público deve-se, então, promover a licitação**.

/.../

Não obstante, impõe-se reconhecer que a interpretação do art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993 não suporta toda e qualquer contratação direta de instituição para realização de concurso público, mas apenas de **instituições que atendam aos requisitos constantes do próprio texto legal, ou seja: ser brasileira, não ter fins lucrativos, apresentar inquestionável reputação ético-profissional, ter como objetivo estatutário-regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional**. (destaques nossos).

O TCU expediu também a Súmula nº 287, reafirmando a possibilidade de contratação com dispensa para a realização de concurso público, como base no revogado art. 24 da Lei nº 8.666/93, mas que permanece válida, já que o conteúdo desse dispositivo não foi afetado. A súmula é transcrita na íntegra a seguir:

SÚMULA Nº 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 nº 3094/2014 – TCU – Plenário, 12 de novembro de 2014.

Cumpra acrescentar que a realização de concursos públicos, além de exigência constitucional para ingresso nos quadros da Administração, representa a prática democrática, o tratamento igualitário, a transparência, o uso de critérios técnicos, afastando influências políticas ou clientelísticas que mancham o trato da coisa pública.

Para o órgão governamental que o realiza, o custo dessa medida pode ser afastado mediante acerto em que as inscrições pagas cobrem as despesas da entidade organizadora, fazendo desnecessário o uso de recursos públicos, ou seja, a entidade executora recebe os valores de inscrição que serão utilizados para cobrir os custos de realização do certame.

Veja-se, a propósito, decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça em ação que envolvia o concurso e a cobrança, pelo executor, de valores de inscrição. O Ministro Relator Luiz Vicente Cernicchiaro argumentou que a entidade recebia diretamente dos candidatos os valores referentes à inscrição, não sendo movimentados recursos públicos.

Em outro julgado, o STJ exarou a seguinte ementa:

“Cobrança de taxa de inscrição não caracteriza exação ilegal, uma vez que os concursandos não são contribuintes, nem a taxa de inscrição confunde-se com tributo, destinando-se esta apenas a custear os dispêndios da entidade responsável pela realização do concurso” (ROMS 14565-MG).

Vale ressaltar que se recomenda não usar a palavra “taxa”, e sim “valor de inscrição” para evitar comparações com as espécies tributárias.

Voltando à questão do desenvolvimento institucional, raciocínio semelhante ao antes feito pode ser aplicado a projetos que versam sobre plano de cargos e carreiras, estatuto dos servidores em geral e do magistério em particular e outros que têm por finalidade *institucionalizar* o relacionamento com o pessoal que integra o quadro público, bem como proporcionar aos cidadãos melhores condições de vida.

Neste sentido, o transporte, de forma geral, é meio para que outras atividades produtivas possam efetivar-se, cabendo, portanto, ao poder público o dever de bem provê-lo para atender ao direito dos cidadãos de consumir os seus deslocamentos.

No caso do transporte “particular”, a atuação do poder público se restringe à implantação do sistema viário, à regulamentação do seu uso e ao controle operacional do trânsito em geral.

No transporte público, entretanto, o comportamento do usuário deve ser focado com muito mais profundidade. Enquanto no transporte individual o usuário desfruta de flexibilidade e alternativas para realizar seu deslocamento, no transporte coletivo há a necessidade de o poder público encampar as soluções para os problemas a eles afetos com muito mais ênfase e compromissos.

A gerência do transporte público requer, portanto, conhecimento mais diversificado e complexo do que o utilizado no estudo do transporte particular (relativo ao sistema de circulação), tanto por envolver modos de transporte distintos, como por necessitar de intervenções diretas do poder público em todos os seus quatro componentes: infraestrutura, material rodante, comportamento do usuário e equipamentos de operação.

Assim, o assessoramento técnico para melhor organização do sistema de transporte público, como de outros sistemas de serviços urbanos, evidentemente enquadra-se no conceito de desenvolvimento institucional. Ademais, a organização e prestação do serviço público de transporte coletivo urbano não só é de interesse do Poder Público local, mas possui caráter essencial como revela o próprio Texto Constitucional (CF, art. 30, V), do mesmo modo que cita a competência dos entes federados para cuidar da saúde, proteger o patrimônio histórico e cultural, preservar o meio ambiente, promover a construção de moradias e a melhoria do saneamento básico (CF, art. 23), além de, no caso específico do Município, zelar pelo adequado ordenamento urbano (CF, art. 30, VIII).

Projetos que buscam apresentar soluções ao gestor público para se organizar, legislar e atuar nas áreas mencionadas enquadram-se, sem margem a dúvida, no conceito de desenvolvimento institucional, na medida em que um serviço público eficiente contribui efetivamente para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento socioeconômico municipal.

Outros exemplos de trabalhos que estão intimamente vinculados ao desenvolvimento institucional são os que têm por escopo a recuperação da dívida ativa de determinado órgão público, a atualização da legislação tributária e a modernização dos cadastros de contribuintes. O aumento da arrecadação pública vai ao encontro do que impõe a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A CF, ao elencar os tributos que cabem ao ente municipal, está instituindo a competência que a doutrina denomina de *poder-dever*. O Município ou o Estado (ou outro ente dotado de competência tributária) *podem* cobrar tributos, porém essa é obrigação a que não podem faltar. Veja-se, a propósito, o que dispõe o art. 11 da LRF (*verbis*):

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos”.

Como se pode notar, a não arrecadação ou a inefetiva arrecadação acarretam problemas para o Município, que deve, portanto, envidar todos os esforços para aperfeiçoar a sua receita tributária. A repercussão para a sociedade é ampla, porque a tributação eficiente conduz ao binômio justiça fiscal + arrecadação, a promover, portanto, o desenvolvimento social por meio de mais e melhores serviços oferecidos à população, sabendo-se que estes são inesgotáveis, ao passo que os recursos possuem limitações.

A promoção do desenvolvimento institucional exige que a entidade defina o que deseja obter. No caso de recuperação da dívida ativa, parece claro que o objetivo é o de obter receita, mas há também um componente de educação, de conscientização do contribuinte, que vê o trabalho que a Administração está realizando e reflete sobre as consequências do não pagamento do tributo.

Nesta esteira, o assessoramento técnico por meio de nova Sistemática de Gestão Compartilhada do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), em apoio aos processos adotados pelos Governos municipais de melhoria na administração tributária e utilização de tecnologia da informação pela instituição, no Município, da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica, segundo conceito nacional de integração com outros órgãos da federação, encaixa-se como atividade de desenvolvimento institucional.

Nos dias atuais não se pode ignorar o uso da tecnologia da informação, inclusive na gestão dos serviços a cargo do Município. O desenvolvimento da capacidade de gestão tributária dos Governos municipais é o foco do assessoramento, baseado na implementação de metodologia eficaz que compreende análise e redesenho de processos de trabalho, capacitação e ferramentas eletrônicas de apoio à gestão.

Além disso, aspecto fundamental do assessoramento é a conscientização do contribuinte, seja pelas ações de divulgação, seja pelo atendimento personalizado, de modo eficiente e rápido, da importância de recolher os tributos devidos de forma regular e a transferência de conhecimentos aos gestores e agentes públicos municipais, capacitando-os em proveito da melhoria na gestão dos tributos municipais, assegurando o incremento da arrecadação municipal e conseqüentemente o desenvolvimento institucional do Município.

Saliente-se ainda que a elaboração de projetos de leis que irão respaldar a atuação governamental, seja porque não existiam esses diplomas, seja porque precisavam ser atualizados ou aperfeiçoados, enquadra-se no desenvolvimento institucional, posto que a Administração Pública que irá aplicar essas leis estará respeitando o princípio da legalidade (CF, art. 37), ou seja, estará se institucionalizando ou aperfeiçoando sua condição institucional, pelo que daí resulta o desenvolvimento dessa área.

Os itens 1 e 2 dos fundamentos geralmente adotados pelos órgãos fiscalizadores, que se referem à finalidade (item 1) e exigem que “o objeto do contrato deverá corresponder a uma dessas especialidades (*pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional*) e não se referir a serviços corriqueiramente encontrados no mercado” (item 2), estão abordados nos parágrafos anteriores que procuram demonstrar, principalmente, o alcance da expressão *desenvolvimento institucional*, a teor do que lecionam o TCU e os jusperitos antes citados.

Caráter *intuitu personae* do contrato, vedada, em princípio, a subcontratação e a terceirização

O TCU, conforme se viu antes, também impõe essa exigência, que se explica porque, se a entidade é dispensada da licitação, atendeu às condições ditadas pela lei, não podendo transferir essas qualidades a terceiros.

Deve-se registrar, porém, que a utilização de outras entidades para realizar partes do objeto contratado, que não a principal, é aceitável, pois muitas vezes esse objeto pede parcelas que podem ser transferidas a terceiros, constituindo-se em meios que permitem alcançar o objetivo principal. Essa possibilidade excepcional explica, *data venia*, a inclusão da expressão entre vírgulas “*em princípio*” no quesito acima destacado, ou seja, a regra é a não subcontratação ou terceirização, porém admissíveis em situações específicas para a execução de parcelas que irão integrar o objeto principal.

Note-se, para respaldar o que antes foi dito, que o art. 122 da Lei nº 14.133/2021 contém a Seção IV que admite que, “na execução do contrato e sem prejuízo das

responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”. Esse art. 122 contém parágrafos que devem ser observados na hipótese de subcontratação. O art. 72 da Lei nº 8.666/93 tem redação idêntica, porém sem conter parágrafos.

O dispositivo tem caráter genérico, aplicando-se a contratos licitados e aos decorrentes de dispensa ou inexigibilidade, porque o legislador entendeu que em determinadas situações a transferência de parte da execução do contrato será necessária e não confrontará as normas da lei que regulamenta o assunto.

Não há dúvida de que a responsabilidade por qualquer dano ou prejuízo que ocorra é do contratado direto, que responderá perante o contratante por qualquer erro, equívoco ou engano que o subcontratado ou o terceirizado cometer.

Inquestionável capacitação e reputação ético-profissional

Vai-se, de início, procurar demonstrar que a tentativa, feita por uma minoria, de equiparar “reputação ético-profissional” à “notória especialização” viola princípio basilar de hermenêutica segundo o qual não há na lei palavras inúteis ou desnecessárias. Assim, ao empregar a expressão “reputação ético-profissional” no art. 75 da nova lei de licitações, o legislador não quis se referir à “notória especialização” constante do inciso III do art. 74 da mesma lei (o que também está previsto nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93), senão teria utilizado esta última expressão.

Observe-se, ainda, ser possível encontrar no mercado várias empresas ou profissionais detentores de notória especialização, mas de questionável ou nenhuma reputação ético-profissional.

Anote-se o que afirma Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*Contratação direta sem licitação*. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 498/499):

“Por ora basta salientar que pode uma instituição ser detentora da primeira adjetivação [inquestionável reputação ético-profissional] sem possuir qualquer notoriedade em qualquer especialidade. Aliás, não raro pululam instituições probas, sérias, que vêm levando a cabo, nos mais estritos limites da ética profissional, o seu mister na sua área de desenvolvimento, seja no ensino ou outro ramo. Em tese, pelo menos, seria também possível encontrar um notório especialista a quem faltasse a inquestionável reputação ético-profissional, mas cujo conceito no ramo de atividades fosse de tal ordem capaz de credenciá-lo a

um mister, onde, por exemplo, para prestigiar antiga parêmia, os ‘fins justificassem os meios’ ”.

Sobre o mesmo tema, o Ministro Benjamim Zymler, do Tribunal de Contas da União, diz o seguinte (*Direito administrativo e controle*. 2ª tir. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 133):

“A contratada deve ter inquestionável reputação ético-profissional. O aspecto ‘ético’ refere-se à *credibilidade da entidade no mercado*. Algo semelhante à ‘reputação ilibada’ da pessoa física. O aspecto profissional refere-se à capacidade para executar o objeto” (destaques do original).

A avaliação da reputação ético-profissional, nessa linha, segue duas espécies de análise. Na primeira, examina-se o nome, a imagem da instituição, enfim, elementos que comprovem que a entidade goza de boa fama junto à sociedade. Na segunda, pesam-se os elementos profissionais da entidade, por meio dos quais se pode conhecer sua capacidade de executar o objeto contratado. Nada, contudo, que aproxime a “inquestionável reputação ético-profissional” à “notória especialização”, expressões mencionadas nos dispositivos da nova lei já citados.

Em suma, equiparar “inquestionável reputação ético-profissional” com “notória especialização” é misturar alhos com bugalhos em mais uma tentativa de ignorar a vontade da lei em elencar a hipótese como dispensa de licitação, e não como inexigibilidade, valendo o mesmo raciocínio para os dispositivos correspondentes da nova lei.

Cabe acrescentar que a entidade deve apresentar currículo que ateste sua experiência na área em que se deseja a contratação. Mais adiante esse item será novamente mencionado.

Comprovar a razoabilidade do preço cotado

A condição a que se refere esse quesito encontra respaldo, *mutatis mutandis*, no inciso VII do art. 72 da nova lei e no art. 26 da Lei n 8.666/93, que enumeram os elementos que deverão instruir o processo de dispensa, entre estes o da justificativa de preço.

Usou-se a expressão latina porque, a rigor, apresentar justificativa de preço não é exatamente a mesma coisa que demonstrar a razoabilidade do valor orçado. A justificativa deve apontar a realidade de um fato, no caso, as razões (custos) que fizeram chegar ao valor pedido pela realização do trabalho.

Comprovar a razoabilidade do preço cotado, conforme disposto no quesito, equivale a mostrar que o preço apresentado é moderado, comedido, ponderado, sensato, porém não necessariamente correspondente ao custo do trabalho que se irá realizar, conforme previsto no contrato.

Assim, deve-se atender à condição com demonstrativos de que as características do trabalho, o corpo técnico e administrativo necessário, as despesas de viagem (se houver), o material e os equipamentos utilizados e outros insumos que possibilitem a realização plena do objeto contratado fazem com que o valor atinja o que foi apresentado.

O valor proposto, portanto, deve corresponder ao real volume de gastos, isto é, sua representação em cifra deve estar condizente com os dispêndios que serão feitos, contabilizados todos os itens orçamentários.

Cabe concluir que, como já dito antes, a dispensa de licitação deve estar de acordo com as exigências da legislação, descabendo acrescentar condições que não constem do ato legal pertinente, conforme, aliás, já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo na ação citada adiante.

Inexistência de instituições semelhantes

Essa condição parece superada pela jurisprudência. O TCU, conforme se viu antes, descarta essa condição, e o Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP, em decisão recente, confirma ser legítima a contratação direta pelo Poder Público, com dispensa de licitação, de entidades privadas sem fins lucrativos e com reputação ilibada, que se dedicam ao desenvolvimento institucional, mesmo quando existentes outras instituições semelhantes. Na Apelação Cível com Revisão nº 918.036.5, houve o reconhecimento de contratação apoiada no já citado inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, agora correspondido pelo inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

As ações de desenvolvimento institucional podem estar orientadas, por exemplo, para a ampliação e qualificação dos recursos humanos, promovendo o consequente aprimoramento da gestão institucional; a elevação de sua sustentabilidade financeira, especialmente por meio da melhor gestão de seus recursos; a modernização da legislação básica, o que irá permitir à Administração e aos legislados aplicar e cumprir normas adequadas às diversas situações típicas da área pública.

Outras atividades que se enquadram no conceito de desenvolvimento institucional são a elaboração e execução de planejamento estratégico, planos de comunicação e

captação, procedimentos de monitoramento e avaliação dos programas e projetos e todo planejamento da área administrativa, financeira e de gestão.

Vale conferir trecho do voto condutor da Representação nº 001.041/2000-830/2000 do Plenário do TCU, publicada na Ata nº 30, de 02 de agosto de 2000:

Fora pedida a anulação do contrato firmado por determinada Prefeitura para execução de serviços técnicos e especializados, versando sobre reforma administrativa, plano de carreira de servidores e previdência social municipal. O Ministério Público alegou que, existindo várias instituições capazes de executar o serviço, caberia a realização da licitação.

A defesa fez ver que se confundia o requisito da dispensa com o da inexigibilidade, hipótese em que é inviável a licitação, com fundamento no art. 24 da Lei nº 8.666/93 ou no artigo correspondente da lei nova. Como a dispensa está vinculada à simples existência de autorização legal para a autoridade administrativa decidir discricionariamente pela contratação direta, ainda que possível materialmente realizar-se o certame, os argumentos do MP não se sustentariam, como de fato decidiu o Tribunal de São Paulo.

Mais uma vez, portanto, definiu-se que o fato de existirem outras entidades capazes de atender ao chamado da Administração não afasta a decisão de dispensar a licitação com apoio no inciso XIII já amplamente citado. O legislador não teve, ao expedir a lei, a intenção de condicionar a dispensa neste caso à inexistência de competidores, característica que respeita à inexigibilidade, instrumento que não se pode confundir com a dispensa, especialmente quando respaldada pelo referido inciso.

O Superior Tribunal de Justiça exarou acórdão que caminha na mesma direção (MS 7465/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 05/04/2004, p. 187), parte reproduzida a seguir:

“Da mesma forma, não prospera o raciocínio desenvolvido pela impetrante de que, havendo um universo de proponentes interessados na obtenção de outorga, impõe-se realização do prévio procedimento licitatório, sob pena de violação dos postulados constitucionais da igualdade, impessoalidade, moralidade, legalidade, probidade administrativa e razoabilidade. Ora, se por um lado é incontroverso que a abertura do procedimento formal de licitação depende da existência de uma pluralidade de alternativas, por outro, não se pode afirmar que essa circunstância teria, por si só, o efeito de inviabilizar a contratação direta nos casos em que sua adoção atende ao interesse público”.

Como se pode compreender, a dispensa de licitação não exige que haja um único interessado em atender à Administração. Esta pode, usando o poder discricionário que detém, contratar diretamente determinado fornecedor, mesmo que outros existam também em condições de prestar o serviço.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em outro acórdão (Apelação Cível com revisão nº 341.297-5/0-00), reitera fundamentadamente a interpretação antes apontada:

“O Ministério Público sustenta, entretanto, a impossibilidade da dispensa de licitação enquanto houver outro concorrente em condições de prestar os mesmos serviços. Todavia, essa exigência não consta dos casos de dispensa enumerados no art. 24 da Lei 8.666/93. Como disse Toshio Mukai na resposta ao recurso, a fls. 1.139, ‘e esses casos só podem existir válida e juridicamente porque o próprio texto constitucional afasta, para esses casos, a aplicação do princípio da isonomia’. Nos casos de dispensa de licitação não há concorrentes. Se a Administração tivesse de observar o princípio de igualdade entre os eventuais prestadores de serviço, não haveria dispensa, mas concorrência. O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello explica que ‘a dispensa contempla hipótese 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’ ” (*Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros Ed., 15a ed., p. 495/496) ”.

O respeitado administrativista Ivan Barbosa Rigolin, em parecer exarado para determinado cliente, também junta argumentos no sentido de que a existência de diversas entidades da mesma área não é razão para afastar a dispensa com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

“Se, entretanto, o que se pretendeu afirmar foi que diversas entidades podem prestar serviço *de mesma natureza* que este ora prestado, então, respeitosamente, disse apenas o óbvio e fartamente sabido por todos, uma vez que *não existe um só serviço na face da Terra que somente possa ser prestado por uma única e exclusiva pessoa, seja física, seja jurídica.*

Todos os serviços existentes no planeta podem ser executados por mais de um, ou por variados e múltiplos prestadores /.../” (destaques do original).

O IBAM e a dispensa de licitação

Esta parte do presente texto busca demonstrar as razões pelas quais o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM pode ser contratado diretamente, com dispensa de licitação, autorizado pelo inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 ou pelo

inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, conforme tenha sido a decisão da Administração em relação à lei a ser utilizada.

Sempre que necessário, poderão ser apresentados documentos complementares que comprovem o que aqui se afirma.

O IBAM foi criado em 1º de outubro de 1952 e aceito como braço técnico do movimento municipalista brasileiro em decisão tomada no II Congresso Nacional de Municípios, realizado na Cidade de São Vicente, Estado de São Paulo, entre os dias 12 e 19 de outubro de 1952. Desde então, o IBAM vem trabalhando no sentido de fortalecer a Administração Pública, como instância governamental comprometida com a democracia e a cidadania.

Seu Estatuto Social o define como “uma instituição sem fins lucrativos” que tem como missão “promover o desenvolvimento institucional da Administração Pública, especialmente a municipal, fortalecer sua capacidade de formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento objetivando uma sociedade democrática e justa” (art. 2º).

O Instituto era reconhecido como instituição de utilidade pública por decreto federal – Decreto nº 34.661, de 19/11/1953, revalidado pelos Decretos sem número de 27/05/92 e de 26/08/92. Essa categoria foi extinta em âmbito federal pela Lei nº 13.019/2014. O título, no Estado do Rio de Janeiro, foi concedido ao IBAM pela Lei estadual nº 2.149/93 e permanece em vigor.

Os recursos financeiros do IBAM são provenientes de contribuições de seus associados-cooperadores – Prefeituras e Câmaras Municipais e outras entidades – e de convênios e contratos com as diversas instâncias governamentais, no Brasil e no exterior. Nesse sentido, firmam-se anualmente dezenas de acordos com entidades e órgãos federais, estaduais, municipais e organismos internacionais.

Esses termos contratuais vinham sendo celebrados com dispensa de licitação, com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, e agora encontram apoio no art. 75, inciso XV da nova lei. Conforme se observa de sua redação, quis o legislador, ao prever tal hipótese de dispensa, buscar mecanismo de incentivo às instituições nacionais, sem fins lucrativos, que tenham por objeto a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional.

Já se mencionou, em páginas antecedentes, que a dispensa de licitação, para que possa ocorrer, deve ser precedida da confirmação de que a entidade a ser contratada atende a todos os requisitos inscritos no precatado dispositivo, vale repetir, seja

brasileira, seu estatuto ou regimento prevejam os fins ali mencionados, seja reputada como de comportamento ético-profissional inquestionável e, conjuntamente, não persiga fins lucrativos.

Tarefa que se impõe, portanto, é a de cotejar os requisitos impostos pela norma legal com as características do IBAM, para que se possa atestar a aplicabilidade do dispositivo ao caso concreto.

No que respeita à condição de instituição brasileira, não há muito a acrescentar. O Estatuto ibariano, elaborado e mantido sob as normas do Código Civil, afasta qualquer indagação.

O IBAM, em harmonia com seu Estatuto, além de se enquadrar nos referidos atributos, tem por finalidade precípua **promover o desenvolvimento institucional da Administração Pública, especialmente a municipal**, de acordo com o antes transcrito.

Conforme já assinalado, os termos “pesquisa” e “ensino” utilizados pelo dispositivo sob comento não pedem grandes elocubrações para sua definição. O grande desafio, como também dito em páginas anteriores, está em entender qual o significado e extensão do termo "desenvolvimento institucional".

Cabe lembrar que a expressão reflete o âmbito de atuação do IBAM junto à Administração Pública, ou seja, em tudo que tenha por finalidade promover a ação da Administração para atingir seus objetivos institucionais, firmados na Constituição e nas leis, tarefa a que tem se dedicado permanentemente, sem adentrar outras áreas não contempladas em sua ordenação regulamentar, o que fortalece sua reputação ético-profissional pela acumulação e aperfeiçoamento de sua capacidade e de sua experiência.

Isso demonstra, inclusive, particularidade que pode ser atribuída ao IBAM: trata-se de instituição, ao mesmo tempo, singular e plural. Singular, porque dificilmente se encontrará outra com as características – tempo de existência, experiência acumulada, quadro técnico, acervo profissional – que possui; plural, porque sua atuação se dá em todo o ambiente que a Administração Pública ocupa – finanças/tributação/orçamento, procedimentos contábeis, recursos humanos, urbanismo, políticas públicas e sociais, tecnologia aplicada, organização administrativa, atuação do Legislativo e do Executivo, relações intergovernamentais, o que lhe outorga saber múltiplo e associado.

Assinale-se, a propósito, que, em vários projetos financiados por organismos internacionais no Brasil (ONU, BID, BIRD etc.), ações para o desenvolvimento de informações gerenciais, modernização e ajustes de processos gerenciais e administrativos e treinamento de pessoal são usualmente reunidas em rubrica ou componente denominado “fortalecimento ou desenvolvimento institucional”.

De igual forma, diversos programas executados pela União, Governos Estaduais e outras entidades públicas adotam o termo “desenvolvimento institucional” associado à ideia de somar qualidade a uma política pública. O IBAM manteve ou mantém, com entidades diversas, acordos de cooperação com o objetivo de intercambiar informações técnicas, procedimentos, trabalhos e outras matérias, o que também demonstra o caráter das atividades de que se ocupa este Instituto.

Quando se age no sentido de melhorar os trâmites burocráticos, por meio, por exemplo, de redesenho de processos, está-se contribuindo para o desenvolvimento institucional da entidade, que irá tornar-se mais ágil e, portanto, resolver em menor tempo as questões demandadas.

A atuação do IBAM ao longo dos anos desdobra-se em iniciativas voltadas para a modernização, estruturação e reforma administrativa; concursos públicos; planos diretores urbanísticos; planos de habitação de interesse social; planos de saneamento básico e de gestão de resíduos sólidos; estudos na área jurídica, tributária/fiscal, administrativa e urbanística; formulação de políticas sociais; enfim, orientação e instrumentalização em geral, visando à melhoria da prestação dos serviços que a Constituição reserva aos diferentes entes governamentais.

No que concerne à política urbana, o IBAM atua desde 1968, por intermédio do antigo Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas – CPU, atual Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – DUMA. O Instituto vem contribuindo para o fortalecimento das capacidades de governo, especialmente dos Municípios, fundamentado nos direitos constitucionais, no Estatuto das Cidades, nas políticas de saúde e de meio ambiente, com impactos sobre as políticas territoriais, nas áreas de habitação, mobilidade urbana, gestão ambiental, saneamento básico e resíduos sólidos, eficiência energética, turismo, entre outros.

Os trabalhos realizados pelo IBAM em suas áreas de atuação – cursos, pesquisas e desenvolvimento institucional – destacam-se dos corriqueiramente encontrados no mercado, porque sempre voltados para a concomitante capacitação do pessoal do Município envolvido naquela atividade, de modo a assegurar a continuidade do serviço no novo modelo, visando modernizar, aprimorar e tornar mais eficientes e produtivas

as entidades contratantes. Afinal, o IBAM foi criado por Municípios e entidades municipalistas exatamente para isso.

Muitos outros exemplos poderiam ser dados, vez que há 70 anos, completados em 2022, o IBAM vem se distinguindo por oferecer aos Municípios e a outras entidades e órgãos públicos e privados sua experiência e seu crescente conhecimento, sempre visando ao desenvolvimento institucional de seus contratantes.

O IBAM possui conhecimento acumulado em todos esses anos de esforço contínuo, hoje apoiado por estrutura eficiente e moderna, contando com corpo técnico multidisciplinar em que se encontram numerosos especialistas pós-graduados, inclusive com título de doutor ou mestre em suas áreas.

Essa qualidade não é encontrável em qualquer instituição, nem pode ser oferecida por qualquer profissional, eis que, se uma e outro possuem especialização em um aspecto, não possuem em outro, não lidam com todas as áreas de atuação da Administração Pública como vem lidando o IBAM em todos esses anos e, portanto, não têm como executar trabalhos que devem estar apoiados em dois vértices, o do conhecimento específico da área e o do conhecimento do setor público, com suas especificidades legais e administrativas, procedimento que proporcionou ao Instituto a obtenção da **inquestionável reputação ético-profissional** que a lei exige.

Avalizam essa afirmativa as centenas de contratos que com ele celebraram o Governo Federal, por intermédio de seus Ministérios e Secretarias Especiais, fundações, autarquias e outros órgãos e entidades; a grande maioria dos Estados brasileiros; número incontável de Municípios; organismos internacionais como a ONU, por várias de suas agências (PNUD, UNICEF, UNIFEM, Habitat, OMS, OIT, IICA etc.), o Banco Mundial, o BID, a OEA, as Fundações Ford e MacArthur (americanas), as Fundações Hans Seidel, Friederich Ebert e Konrad Adenauer (todas da Alemanha), o Instituto de La Mujer do Ministério dos Assuntos Sociais da Espanha, para mencionar apenas algumas instituições que se valeram do IBAM.

Está credenciado junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o que envolve a concordância do Ministério da Fazenda e, quando utilizados recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, também desta última instituição.

Como se demonstrou, o IBAM satisfaz plenamente às condições ditadas pela Lei nº 8.666/93 ou pela Lei nº 14.133/2021 para ser contratado com **dispensa de licitação**, podendo, se necessário, comprovar documentalmente o atendimento às exigências da referida lei.

A afirmativa acima encontra respaldo em recentes decisões judiciais e manifestações do Ministério Público, como a que consta do Agravo de Instrumento nº 4006297-19.2017.8.24.0000 – SIG 08.2017.00167198-4, em que a 3ª Procuradoria de Justiça Cível da Comarca de Caçador (SC) escreveu a respeito de contratação do IBAM por meio de dispensa de licitação:

“Por via de consequência, não há que se falar em lesividade ao patrimônio público **ante a legalidade dos contratos firmados, mesmo porque ausente qualquer indício de desvirtuamento da finalidade, ou a existência de privilégio de pessoas ou superfaturamento /.../**” (destacamos).

A 13ª Promotoria de Justiça da Comarca de Joinville (SC) também avalizou contrato com dispensa de licitação firmado com a Câmara de Vereadores desse Município (Ação Popular nº 0000684-74.2014.8.24.0038 – SIG nº 08.2017.00265854-4).

Outra decisão do Ministério Público de Santa Catarina, da Promotoria de Justiça da Comarca de Ascurra, com o mesmo entendimento, indefere a Notícia de Fato nº 01.2016.00013410-5, que também tratava de denúncia sobre ilegalidade na contratação do IBAM por dispensa de licitação, com o seguinte teor:

“(...) Assim, observa-se que a contratada atende aos requisitos exigidos pelo art. 24, inc. XIII, da Lei n. 8.666/93, é considerada instituição brasileira incumbida, estatutariamente, da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, e possui inquestionável reputação ético-profissional, além de não possuir fins lucrativos.

(...) Então não havendo elementos mínimos apontando a prática de ato de improbidade administrativa ou ilegalidade capaz de macular a contratação e o certame realizado, o Ministério Público INDEFERE A REPRESENTAÇÃO... (...)”

Decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina enfatiza a condição que o IBAM possui para ser contemplado com a dispensa de licitação. A Segunda Câmara de Direito Civil, acompanhando de forma unânime o voto do desembargador relator, em processo que examinava recurso proposto na Ação Popular nº 0303159-35.2016.8.24.0012, confirmou que o processo de dispensa seguiu os trâmites legais e que o IBAM atende às condições impostas pela legislação pertinente.

Nesse mesmo processo, o Ministério Público de Santa Catarina pronunciou-se pela legalidade da contratação na situação ocorrida, confirmando que o IBAM atende às exigências legais e que “não havia nada que impedisse a administração pública de proceder à dispensa licitatória, que se mostrou mais vantajosa à administração, resultando da combinação da oferta que melhor se adéqua aos objetos licitados, aliada ao menor preço, em respeito aos princípios da eficiência, celeridade e economicidade e, sobretudo, da supremacia do interesse público” (p. 78 do referido processo).

Resta lembrar que a contratação com dispensa de licitação deve observar os elementos processuais que conduzem o dia a dia da Administração Pública. O devido processo administrativo, os pareceres jurídicos, a indicação dos recursos que serão utilizados e outras informações, salientadas em páginas anteriores, devem ser objeto de preocupação do contratante, especialmente porque são prescritas em lei, a qual deve ser consultada para orientar o processo de dispensa e subsequente contratação.

Recorde-se que a Lei nº 14.133/2021, assim como a Lei nº 8.666/93, ao regular as licitações e os contratos administrativos, contém artigos que estipulam algumas normas obrigatórias para os editais, que preveem elementos necessários ao processo de dispensa, e que versam sobre contratos, instituem cláusulas obrigatórias e impõem outras condições que devem ser observadas. A nova lei também estipula normas que devem ser obedecidas para a efetivação da dispensa (art. 72).

Esses dispositivos, bem como outros que também influenciam a realização de licitações e contratos, devem ser objeto de atenção por parte dos responsáveis pelos procedimentos administrativos para evitar o surgimento de obstáculos que possam afetar o desenrolar de atividades importantes, inclusive pela falta de atendimento ao que é exigido, provocando a responsabilização do agente público.