



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS

02

**ATA DA ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINÁRIA DA
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES ESPORTIVOS - FENACLUBES
REALIZADA EM 22 DE JUNHO DE 2019**

Aos vinte e dois dias do mês de junho de dois mil e dezenove (22/06/2019), às 14h30 em segunda convocação, realizada no centro de convenções do Royal Palm Plaza Hotel, sito na Av. Royal Palm Plaza, nº 277, Jardim Nova Califórnia, em Campinas/SP, durante a realização do Congresso Brasileiro de Clubes, se reuniram em Assembleia Geral, órgão máximo da Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES, formada pelos representantes dos clubes sociais de prática desportiva formal e não-formal e dos sindicatos de clubes. O presidente da sessão, Arialdo Boscolo, informou que todos os presentes deveriam subscrever a lista de presença dessa Assembleia, a qual conterá os nomes dos participantes e suas respectivas entidades, que fará parte integrante da presente ata, independente de transcrição, nos termos do Estatuto Social. Assumindo a direção dos trabalhos, conforme estipulado no Estatuto Social, o presidente da FENACLUBES, Arialdo Boscolo, declarou instalada a Assembleia Geral, convidando a mim, Fernando Manuel de Matos Cruz, representante da Sociedade de Ginástica Porto Alegre – SOGIPA, clube tradicional e um dos mais antigos do Brasil, fundado em 1867, atualmente com 151 anos, para servir como Secretário "ad-hoc" na reunião. Iniciando os trabalhos, o sr. Presidente da assembleia determinou ao sr. Secretário que procedesse a leitura do edital publicado no Diário Oficial da União – DOU, Seção 3, e na Folha de São Paulo, jornal de grande circulação nacional; além de ser também disponibilizado no sítio eletrônico da FENACLUBES (www.fenaclubes.com.br), conforme segue: "A **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES ESPORTIVOS – FENACLUBES**, entidade sindical de grau superior inscrita no CNPJ sob o nº 05.232.628/0001-36 e constituída para a coordenação e a representação sindical dos interesses da categoria dos clubes esportivos de prática formal e não-formal, sob código sindical nº 000.843.00000-7, em atenção ao princípio da publicidade e aos termos do artigo 60 do seu Estatuto Social, vem **CONVOCAR** todos os seus sindicatos filiados e todos os clubes esportivos de prática desportiva formal e não-formal (art. 1º da Lei nº 9.615/98), para Assembleia Geral Extraordinária constituída para fins de representação específica desta categoria, a ser realizada no dia 22 de junho de 2019, as 14h00 em primeira convocação e as 14h30 em segunda convocação, no Hotel Royal Palm Plaza, sito à Av. Royal Palm Plaza nº 277, Jardim Nova Califórnia, Campinas/SP, para deliberação acerca da seguinte Ordem do Dia: a) analisar, discutir e aprovar a proposta para utilização dos recursos destinados pela Lei nº13.756, de 12 de dezembro de 2018, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais; b) analisar, discutir e aprovar o Regulamento de Compras e Contratações, específico para utilização dos recursos oriundos da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, sendo que o referido normativo, assim como suas eventuais alterações serão regidos nos termos da legislação vigente, respeitados os princípios gerais da



FENACLUBES
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

08077643

1º RCPJ CAMPINAS

03

Administração Pública; e c) discutir e deliberar sobre fontes de custeio em favor da FENACLUBES. Campinas/SP, 12 de março de 2019. Aivaldo Boscolo. Presidente da FENACLUBES." Após a leitura do edital e antes de iniciar a ordem do dia, ressaltou que essa assembleia foi convocada para realização durante o Congresso Brasileiro de Clubes, propiciando a participação significativa de um grande número de integrantes de clubes e sindicatos da categoria. Após a explanação o Presidente deu prosseguimento à assembleia, consoante a ordem do dia, dando início ao item **a) analisar, discutir e aprovar a proposta para utilização dos recursos destinados pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais:** Antes de abrir a discussão sobre o tema, o presidente apresentou algumas considerações iniciais acerca da mudança da legislação, e das providências já tomadas pela FENACLUBES, de forma a alinhar as informações atualizadas com todos os representantes presentes, e cumprindo o planejamento de discussão e deliberação para utilização dos recursos destinados pela Lei nº 13.756/2018, e demais temas correlatos, culminando com as deliberações que serão tomadas junto aos presentes – Como é sabido, recentemente foi publicada a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que destinou parte dos recursos das loterias de prognósticos numéricos à FENACLUBES visando à capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais, valorizando a importância do desenvolvimento do segmento. Desde então, a FENACLUBES procurou se adaptar à nova realidade legislativa, tendo, inclusive, já realizado Reuniões Extraordinárias da Diretoria Executiva e do Conselho de Representantes, para apresentar, discutir e votar os critérios de utilização e o plano de aplicação dos recursos destinados pela nova lei. Informou que dentro deste escopo, a primeira deliberação da reunião extraordinária da Diretoria Executiva, realizada no dia 02 de janeiro, alinhada com o plano de aplicação dos recursos em tela, deu-se no sentido de que não haverá descentralização de recursos, considerando a existência de milhares de gestores de clubes em todo o país, o que poderia pulverizar a sua aplicabilidade, com clara perda de eficiência e economicidade. A decisão, aprovada por unanimidade, definiu que "a Diretoria possa gerir diretamente os recursos financeiros derivados da Lei nº 13.756/18, para promover a capacitação, formação e treinamento de gestores dos clubes sociais associados e confederados à FENACLUBES, na realização de fóruns, seminários, oficinas, painéis de debates, cursos, palestras técnicas, palestras motivacionais, feiras, concursos, atividades de relacionamento, integração e outras formas de difusão do conhecimento para os gestores profissionais e estatutários dos clubes, que atuam na administração e na promoção das atividades esportivas, culturais, sociais e de lazer, possibilitando que os mesmos realizem uma gestão de excelência, na busca constante da valorização dos clubes e dos serviços que prestam à sociedade". Na sequência, decidiu-se por convocar nova reunião extraordinária da Diretoria Executiva, em data anterior à Reunião do Conselho de Representantes para analisar de forma preliminar o Plano de Aplicação dos Recursos da Lei nº 13.756/2018, e, assim, subsidiar a decisão daquele Colegiado. As



reuniões foram agendadas para 19/03/2019 e 21/03/2019 respectivamente, sendo que para a realização da Reunião do Conselho de Representantes o Edital de Convocação foi publicado, em 25 de janeiro de 2019, no Diário Oficial da União. Dando continuidade ao processo democrático de aprovação do Plano de Aplicação Anual dos Recursos para executar os recursos da Lei nº 13.756/2018, foi então realizada, em 21 de março de 2019, a Reunião Extraordinária do Conselho de Representantes da FENACLUBES. Na oportunidade, a proposta obteve unanimidade do total dos votos das delegações de clubes de todas as regiões do país. O Sr. Arialdo informou, também, sobre outra preocupação debatida nas reuniões já realizadas, referente à multiplicidade das atividades projetadas, o que poderia levar à pulverização dos recursos com a realização de micro eventos, com custos administrativos altos e igualmente com possível perda de eficiência e economicidade, motivo pelo qual tanto a Diretoria Executiva, quanto o Conselho de Representantes da FENACLUBES deliberaram no sentido de unificar, sempre que possível, "todos os eventos na forma de Conferência Nacional dos Gestores de Clubes e/ou do Congresso Brasileiro de Clubes, em dois módulos com atividades relacionadas para colaboradores profissionais contratados dos clubes e outro para dirigentes estatutários de clubes, com a realização da 'Semana dos Clubes', alcançando assim a gestão dos clubes de forma integral". Em síntese, essas foram as decisões sobre o Plano de Utilização e o Plano de Aplicação dos recursos, já aprovadas por unanimidade junto às instâncias deliberativas da FENACLUBES, fortalecendo a forma democrática e transparente com que temos tratado as questões relativas à aplicação dos recursos. Nesse momento, o presidente sugeriu que, além de deliberar sobre o que foi debatido nas instâncias anteriores, já fosse definido o período desses eventos, propondo, sempre que possível, a sua realização na semana comemorativa do segmento clubístico, que engloba o dia 09 de novembro de cada ano, data em que se comemora o Dia Nacional dos Clubes esportivos e sociais, conforme regulamentado pela Lei 12.333/2010, sugestão que foi acatada pelos presentes. Na sequência, o presidente Arialdo iniciou a apresentação da proposta do Plano de Aplicação Anual de Recursos, disponibilizado a todos no sítio eletrônico da FENACLUBES. Informou que a proposta foi elaborada a muitas mãos, levando em conta as decisões já tomadas pela Diretoria e pelo Conselho de Representantes. A proposta do Plano de Aplicação anual para a utilização dos recursos oriundos das alíneas "c" dos incisos I e II do §2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, contempla as Diretrizes e Normas apresentadas para a utilização adequada dos recursos, atendendo aos princípios básicos da administração pública. Dentre todos os itens definidos no Plano de Aplicação Anual, destacou que: "O cronograma de desembolso dos recursos arrecadados a cada ano, será executado de 01 de janeiro a 31 de dezembro do ano subsequente, podendo haver aplicação de parcela dos recursos em ações estruturantes no primeiro ano. Não há previsão de utilização de saldos remanescentes para o ano seguinte, já que o ciclo do plano de aplicação será sempre anual.". Essa diretriz, do Plano de Aplicação, assim como as demais, demonstra



todo o cuidado que a FENACLUBES está tendo na condução desse processo. A estrutura do Plano vai desde a definição de seu Objeto, passando pela Metodologia, Atividades Previstas, Metas, Recursos Humanos, Estrutura Física, Avaliação e Monitoramento, indicando a importância do acompanhamento e da avaliação permanente das ações previstas, até a Prestação de Contas. Em seguida fez as últimas explanações sobre o Plano, contemplando todos os itens previstos, em especial o Cronograma de desembolso e a proposta de utilização dos recursos, e foi devidamente sabatinado pelos presentes, esclarecendo ponto a ponto detalhadamente, ressaltando a importância que o Plano terá no trabalho da FENACLUBES a partir de 2020. Depois de todos os questionamentos serem esclarecidos, submeteu a matéria na íntegra aos presentes para que fosse deliberada pela Assembleia Geral, obtendo unanimidade do total dos votos dos representantes dos clubes e sindicatos de todas as regiões do país. Com isso, fica aprovado o Plano de Aplicação Anual de Recursos da Lei 13.756/2018, que passa a ser parte integrante da presente Ata. Passando ao item **b) analisar, discutir e aprovar o Regulamento de Compras e Contratações da FENACLUBES, específico para utilização dos recursos oriundos da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, sendo que o referido normativo, assim como suas eventuais alterações serão regidos nos termos da legislação vigente, respeitados os princípios gerais da administração pública:** Da mesma forma, visando atender à nova lei e gerenciar com responsabilidade os recursos, o presidente informou que os diretores da FENACLUBES apresentaram, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, o Regulamento de Compras e Contratações de Bens e Serviços específico para utilização dos recursos recebidos. Em reunião realizada no dia 19/03/2019, na sede da FENACLUBES, foi então apreciada a proposta de Regulamento de Compras e Contratações de Bens e Serviços, elaborada de forma a atender à legislação pertinente e aos princípios da administração pública, contando com a assessoria de renomados especialistas em administração pública: 1) Dr. Wladimir Vinicius de Moraes Camargos, professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás - UFG, advogado com atuação na área do direito esportivo e administrativo. Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília - UnB, com tese que enfatizou a Constitucionalização do Esporte no Brasil. Foi chefe da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte por cinco anos, tendo trabalhado na redação e negociação dos anteprojetos de Lei Geral da Copa do Mundo de Futebol 2014, das normas estruturantes dos Jogos Olímpicos Rio 2016 e decreto regulamentador da Lei Pelé. Presidiu a Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos do Conselho Nacional do Esporte - CNE, durante a reforma do CBJD, assim como a Sociedade Brasileira de Direito Desportivo - SBDD. É autor, dentre outras obras, de "Constituição e Esporte no Brasil", (Ed. Kelps, 2017) e "Lei geral da Copa comentada" (RT Editora - 2012, em colaboração com L. F. Santoro). Atuou na Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia de Goiás entre 1999-2005, tendo chegado à função de Superintendente-Executivo, assim assumindo sua direção por seis meses como Secretário de Estado Interino. Foi membro dos conselhos universitários da UFG e da UEG, bem como do Conselho Deliberativo da FUNAPE-UFG. Atualmente é membro da Comissão de Governança e



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

09077643

CAMPINAS

06

Transparência da Conmebol; 2) Dra. Zilmara Alencar David, advogada especialista em direito coletivo do trabalho e negociação coletiva no setor público, membro integrante da Comissão de Direito Sindical do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e da Comissão de Direito Sindical da Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Secretária-Geral da Associação Ibero-Americana de Juristas de Direito do Trabalho e Seguridade Social Dr. Guillermo Cabanellas - AIJDTSSGC, ex-Secretária de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego e ex-Coordenadora-Geral de Registro Sindical do Ministério do Trabalho e Emprego, palestrante da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT, consultora do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP e consultora jurídica de Centrais Sindicais e Confederações Sindicais; e, 3) Dra. Ana Maria Vieira dos Santos Neto, formada em direito pela Universidade de Brasília, curso de especialização conducente ao Mestrado em Direito Comunitário, pela Universidade Clássica de Lisboa, assessora no Superior Tribunal de Justiça, no Supremo Tribunal Federal e Chefe de Assessoria no Tribunal Regional Federal. Trabalhou também na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, como analista, gerente de projetos, coordenadora geral de normas e posteriormente nomeada Diretora de Logística, representando o Ministério do Planejamento em grupos de trabalho que elaboraram vários diplomas normativos, entre os quais se destacam a portaria n. 127/2008, o Regime Diferenciado de Contratações o Código de Inovação, as revisões da portaria 127, Instrução Normativa n. 2, Decreto 7.746. Coordenou ainda, a Secretaria Executiva do SICONV, e sendo sua presidente; a Comissão Interministerial de Contratações Sustentáveis, também como presidente. Exerceu também o cargo de diretora de Produção e Consumo Sustentáveis, do Ministério do Meio Ambiente, em 2013 foi eleita Presidente a da Rede Interamericana de Compras Governamentais, atualmente é consultora do PNUD em temas relacionadas à logística pública. O presidente reiterou a importância dos especialistas que emitiram pareceres ao Regulamento, os quais também farão parte integrante da presente Ata, solicitando que fosse transcrita a conclusão de cada um: 1) Dr. Wladimir Vinicius de Moraes Camargos: "...recomendo a adoção do texto constante da minuta consolidada submetida à minha análise para o Regulamento de Contratações de Bens e Serviços da FENACLUBES, visto que já adendado com as propostas de correção e adaptações que eu havia apresentado anteriormente no processo de construção da minuta e por estar em conformidade com os princípios constitucionais da administração pública.". 2) Dra. Zilmara Alencar David: "Conforme procuramos demonstrar, devido à natureza jurídica privada da FENACLUBES, não há dúvidas de que o regulamento de contratações de bens e serviços por ela criado, possui autonomia normativa plena para reger suas compras e contratação de bens e serviços, sem guardar qualquer vinculação ou limitação subsidiária aos textos legais das compras governamentais, muito embora, no seu bojo traga observância aos princípios gerais da administração pública.". E, 3) Dra. Ana Maria



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS

Vieira dos Santos Neto: "O objetivo desta consultoria foi não só atualizar as regras e adequá-las à vinda da supervisão do TCU, mas também preparar a instituição para novos projetos a serem implementados pela Fenaclubes, capacitações e eventos concretizem verdadeiras mudanças na gestão e administração dos clubes que lhe são filiados. Em outras palavras, as propostas metodológicas para alcançar de forma eficaz os objetivos definidos da Fenaclubes, permitindo uma melhor utilização dos recursos e uma preparação mais eficiente da organização para enfrentar situações de mudança.".

O presidente informou que depois da discussão com as consultorias, a Diretoria Executiva elaborou e consolidou a proposta de Regulamento de Contratações de Bens e Serviços específico para utilização dos recursos oriundos da Lei nº 13.756/18, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais. A referida proposta, após ser submetida em discussão e votação, foi aprovada por unanimidade pelos diretores em reunião realizada no dia 19 de março de 2019, sendo encaminhada para deliberação pelo Conselho de Representantes na Reunião Extraordinária convocada para o dia 21 de março de 2019, o qual também aprovou por unanimidade o Regulamento proposto. O presidente informou, ainda, que na referida reunião foi deliberado sobre a constituição da Comissão de Contratação, colegiado permanente ou especial, composto por, no mínimo, 3 (três) integrantes formalmente designados, com a função, entre outras correlatas, de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às contratações com a utilização dos recursos oriundos da Lei nº 13.756/2018, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais, e que respondem solidariamente por todos os atos praticados. Na sequência, apresentou o Regulamento de Compras e Contratações de Bens e Serviços, também disponibilizado com antecedência no sítio eletrônico da FENACLUBES, lendo artigo por artigo, com as devidas e necessárias explicações, e submeteu a matéria para votação dos presentes, obtendo a aprovação da Assembleia Geral por unanimidade dos votos. A versão final do Regulamento de Compras e Contratações de Bens e Serviços, revisado pelos especialistas citados, e aprovada por esta Assembleia, passa a integrar a presente Ata.

Quanto ao item c) **discussão e deliberação sobre fontes de custeio em favor da FENACLUBES**: na apresentação desse item de pauta, o presidente resgatou informações constantes da ata da Reunião do Conselho de Representantes realizada em 21 de março de 2019, quando deu conhecimento aos presentes sobre as fontes de custeio da FENACLUBES que são compostas pelas contribuições associativa e outras determinadas pela Assembleia Geral. Naquela oportunidade informou que, com a inauguração da sede própria da FENACLUBES, cita à Rua Açaí, 540 – Bairro das Palmeiras, Campinas/SP, e face à necessidade da manutenção física, econômica, funcional e administrativa da Federação, por intermédio de sua autonomia financeira, visando atender ao determinado no artigo 24 da lei 13.756/18, quanto à responsabilidade da FENACLUBES em promover a capacitação, formação e treinamento dos gestores, a Diretoria Executiva propôs que o direito de participação dos clubes na Conferência Nacional dos

07

V



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

18 REPI CAMPINAS

08

Gestores de Clubes, no Congresso Brasileiro de Clubes, ou em qualquer outro evento de capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais estará de acordo com a adimplência da contribuição associativa pelos clubes associados e de uma contribuição administrativa específica pelos clubes confederados, que terá como principal característica e finalidade, custear, sustentar e dar guarida a um sistema confederativo efetivamente representativo e favorável às categorias representadas. Destacou também que haveria necessidade de se estabelecer a forma de cobrança dessa contribuição administrativa, que é voluntária. Com essas informações os delegados presentes na Reunião do Conselho de Representantes realizaram um amplo debate, e deliberaram por dar à Diretoria Executiva, autonomia para fixar o valor da cobrança dos clubes, estabelecida em 6(seis) faixas, de acordo com o número de funcionários/colaboradores: Faixa 1 para os clubes com 1 a 20 funcionários; Faixa 2 para clubes com 21 a 40 funcionários; Faixa 3 para clubes com 41 a 80 funcionários; Faixa 4 para clubes com 81 a 120 funcionários; Faixa 5 para clubes com 121 a 150 funcionários; e Faixa 6 para clubes com 151 ou mais funcionários, sendo que a cobrança poderá ser de no mínimo 6(seis) até o máximo de 12(doze) parcelas por ano, com os valores estabelecidos pela Diretoria Executiva, de acordo com a faixa em que o clube se enquadre. Registrou que foi deliberado que caberia, também, à Diretoria estabelecer a data de vencimento, sendo que no caso de recolhimento em atraso, o clube estará sujeito à multa de 10% (dez por cento). Informou, ainda, a criação da categoria Clubes Confederados, estabelecendo que todos os clubes que efetuarem o pagamento da 1ª parcela da contribuição administrativa do ano já estarão pré-inscritos na Conferência, sendo que para a efetiva participação no evento, os clubes teriam que se manter adimplentes nas demais parcelas. Dessa forma, os clubes Confederados teriam direito, gratuitamente, à participação dos gestores com hospedagem, alimentação, e pastas com material do evento, de acordo com o número de dias e a programação da Conferência ou de qualquer evento de capacitação, formação e treinamento. Na reunião o presidente também detalhou procedimentos relativos à realização da Conferência Nacional dos Gestores de Clubes, informando que para a preparação e execução do evento, será necessário que a FENACLUBES faça um novo e diferenciado planejamento, tanto com referência à quantidade de apartamentos, quanto para o dimensionamento e estrutura do centro de convenções. Isso foi justificado em função do Brasil possuir milhares de gestores de clubes, o que demanda da nossa parte a necessidade da imposição de limites para que se possa dimensionar o evento. Por fim, o presidente informou que a matéria foi submetida para deliberação dos presentes, e obteve a aprovação por unanimidade, deliberando ainda, que todas as matérias aprovadas pelo Conselho de Representantes deveriam ser submetidas à Assembleia Geral, o que fazemos neste momento. Na sequência, o presidente abriu para a discussão junto aos presentes e respondeu aos questionamentos apresentados. Após o debate sobre o tema, surgiu uma proposta de complementação às deliberações da Diretoria e



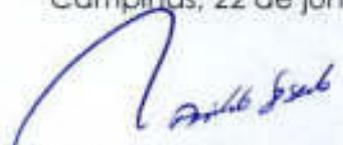
FENACLUBES
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

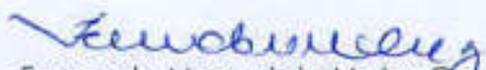
REGISTRADO SOB Nº
00077843
REPI CAMPINAS

do Conselho de Representantes para a fixação da contribuição administrativa e a necessidade de aprovação do Conselho Fiscal aos valores estabelecidos pela Diretoria. A proposta foi apresentada pelo Sr. Paulo Cesar Mário Movizzo, presidente do Club Atlético Paulistano, que defendeu que a contribuição não deveria se restringir somente à participação na Conferência Nacional de Gestores. Ao se manifestar, o presidente Movizzo ressaltou a importância das duas contribuições – associativa e administrativa – para que a FENACLUBES tenha sua autonomia financeira garantida, o que considera essencial para que exerça seu papel na defesa do segmento, tendo como manter sua sede própria, seu quadro funcional e destacadamente as despesas com as contratações de atrações culturais e apresentações noturnas para os eventos promovidos, despesas estas realizadas apenas com recursos privados. Ele indicou ainda que as parcelas das duas contribuições devem ser cobradas mensalmente, preferencialmente em datas distintas. Por fim, destacou a importância da manutenção das duas formas de contribuição, sendo que a associativa é obrigatória, já dando direito à participação dos clubes no Congresso Brasileiro de Clubes. Por sua vez, a administrativa é voluntária, e em paralelo, poderia dar direito aos Clubes Confederados a participarem da Conferência Nacional dos Gestores de Clubes, mas ambas deverão estar a serviço da manutenção da entidade. Na sequência, houve novo debate e a segunda proposta teve a maior repercussão, com a seguinte configuração: I - clubes associados – Pagarão a contribuição associativa e participarão do Congresso Brasileiro de Clubes; II - clubes confederados – Pagarão a contribuição administrativa e participarão da Conferência Nacional dos Gestores de Clubes; e, III - clubes associados e confederados – Pagarão as contribuições associativa e administrativa e participarão do Congresso Brasileiro de Clubes e da Conferência Nacional dos Gestores de Clubes. Na sequência, o presidente submeteu a nova proposta aos presentes obtendo a aprovação da Assembleia Geral por unanimidade dos votos. Por fim, o presidente da FENACLUBES, franqueou a palavra aos presentes, e não havendo quem quisesse fazer uso da mesma, agradeceu a todos e suspendeu os trabalhos pelo tempo necessário para a lavratura da presente Ata, que foi lida e submetida à discussão, sendo aprovada por unanimidade. Para constar eu, Fernando Manuel de Matos Cruz, secretário "ad-hoc", lavrei e assinei a presente Ata, que também foi subscrita pelo presidente, e pelos demais delegados presentes.

09

Campinas, 22 de junho de 2019.


Aivaldo Boscolo
Presidente da Assembleia e
Presidente da FENACLUBES


Fernando Manuel de Matos Cruz
Representante da SOGIPA e Secretário da
Assembleia



FENACLUBES
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

76

[Handwritten mark]

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1ª REPJ CAMPINAS

Anexo I

[Faint watermark: FENACLUBES]

PARECERES



PARECER

REGISTRADO SOB Nº
00077643
1º RCPJ CAMPINAS

77

Vem a mim pedido de emissão de parecer encaminhado pelo ilustríssimo Presidente da Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES, Sr. Arialdo Boscolo, acerca de minuta de Regulamento de Contratações de Bens e Serviços da entidade.

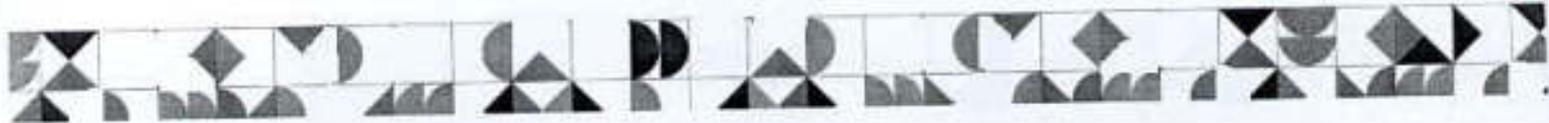
Após reuniões para esclarecimentos quanto aos objetivos a serem alcançados com a nova normativa e para alinhamento referente a dúvidas e sugestões prévias, apresento o presente parecer, assim como propostas de modificações na versão consolidada a mim enviada pelo nobre consulente.

I – DA NATUREZA JURÍDICA DA ENTIDADE CONSULENTE

A Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES é uma associação civil de direito privado, sem fins econômicos, registrada perante o 1º Oficial de Registro de Pessoas Jurídicas de Campinas – SP, portanto, uma pessoa jurídica de direito privado, criada e regida inicialmente na forma prescrita no Código Civil brasileiro.

Não obstante isso, a FENACLUBES detém registro sindical expedido pelo extinto Ministério do Trabalho e Emprego em definitivo em 2011, constante de ato normativo redigido nos seguintes termos:

CONCEDER o registro sindical de interesse da Federação Nacional dos Clubes Esportivos, nº. 46000.012940/2002-12, CNPJ nº. 05.232.628/0001-36, para representar a categoria dos clubes esportivos de prática desportiva formal e não-formal, com





abrangência e base territorial nacional (publicado no DOU de 4/4/2011)

78

Trata-se, portanto, de uma entidade associativa de natureza jurídica sindical, de abrangência nacional e que goza de todas as prerrogativas constitucionais e legais referentes não apenas à liberdade associativa, à autonomia das associações, como, principalmente, daquelas que se vinculam às garantias e inviolabilidade das entidades sindicais.

Presentes, assim, os requisitos exigidos por meio da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT para a investidura sindical, impõe-se o ditame constitucional da autonomia a esta espécie de representação. O inciso II do art. 8º da Constituição Federal dispõe que “a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical”.

Do mesmo modo, a CLT prevê diversas garantias e imunidades aos dirigentes sindicais, justamente para reforçar o preceito constitucional da inviolabilidade da autonomia das entidades sindicais.

Ao se buscar no Estatuto da FENACLUBES as suas finalidades ressalta justamente a defesa dos interesses da categoria a qual representa, como se lê em seu art. 2º:

Art. 2º. A finalidade da FENACLUBES é o estudo, a coordenação, proteção e representação legal dos interesses socioeconômicos da categoria integrada no Plano Sindical, inspirando-se na solidariedade social e nos interesses do País, como órgão de colaboração com os

2





poderes públicos e demais associações, em benefício do esporte e das ações aos clubes sociais.

79

Esses desideratos são depois mais bem especificados no art. 3º seguinte, mas mantendo a ideia central da representação sindical. E não poderia ser diferente, dado que, conforme já escreveu o Ministro Maurício Godinho Delgado

... o sindicato consiste em uma associação coletiva, de natureza privada, voltada à defesa e incremento de interesses coletivos profissionais e materiais de trabalhadores, sejam subordinados ou autônomos, e de empregadores (Curso de Direito do Trabalho, 7ª ed., São Paulo: LTr, 2008. p. 1350).

Concluo, portanto, esta primeira parte do parecer com a passagem acima que corroborará o entendimento que defendo adiante quanto à natureza jurídica da FENACLUBES, entidade sindical de segundo grau, de natureza privada, e que não se confunde com uma simples associação e nem mesmo com uma organização esportiva.

II – A FENACLUBES COMO GESTORA DE RECURSOS ORIUNDOS DE LOTERIAS E CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS

Ainda que, como já visto acima, a FENACLUBES tenha por objetivo a representação sindical da categoria a ela vinculada, ela vem recebendo recursos advindos da arrecadação com loterias para desenvolver ações em benefício de suas filiadas.





Entrou em vigor no final do ano passado, entrou em vigor a Lei n. 13.756, de 2018. Há normas deste novo diploma que tratam diretamente da FENACLUBES enquanto beneficiária dos recursos de loterias e concursos de prognósticos são:

80

Art. 16. O produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos será destinado da seguinte forma:

I - a partir da data de publicação desta Lei até 31 de dezembro de 2018:

.....

e) 4,33% (quatro inteiros e trinta e três centésimos por cento) para a área do desporto, por meio da seguinte decomposição:

1. 3,53% (três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento) para o Ministério do Esporte;

.....

II - a partir de 1º de janeiro de 2019:

.....

e) 4,36% (quatro inteiros e trinta e seis centésimos por cento) para a área do desporto, por meio da seguinte decomposição:

1. 3,53% (três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento) para o Ministério do Esporte;

.....

§ 2º Os percentuais destinados ao Ministério do Esporte serão decompostos da seguinte forma:

I - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento), previstos no item 1 da alínea e do inciso I do caput deste artigo:

.....

c) 0,04% (quatro centésimos por cento) para a Federação Nacional dos Clubes Esportivos (Fenaclubes); e

4





II - 3,53% (três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento),
previstos no item 1 da alínea e do inciso II do caput deste artigo:

.....

c) 0,04% (quatro centésimos por cento) para a Fenaclubes.

.....

Art. 21. Os agentes operadores depositarão na conta única do Tesouro Nacional os valores destinados à seguridade social, ao imposto de renda incidente sobre a premiação e aos demais beneficiários legais, exceto os valores previstos no art. 22 desta Lei.

.....

Art. 22. Os agentes operadores repassarão as arrecadações das loterias diretamente aos seguintes beneficiários legais:

.....

VI - a Fenaclubes;

.....

Art. 24. Os recursos destinados à Fenaclubes serão utilizados em capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais.

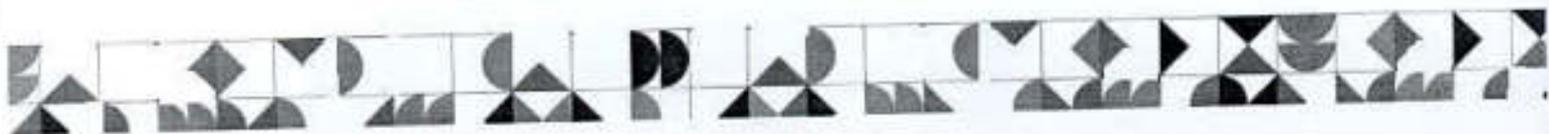
Art. 25. O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo da análise das contas anuais de gestores de recursos públicos, fiscalizará a aplicação dos recursos destinados ao COB, ao CPB, ao CBC, à CBDE, à CBDU e à Fenaclubes.

.....

Com a vigência da nova Lei de 2018 duas situações bastante relevantes do ponto de vista revogativo passaram a imperar no campo jurídico. De um lado, a norma praticamente revogou o art. 56 da Lei n. 9.615, de 1998 (Lei Pelé) e, conseqüentemente, derogou a chamada Lei

81

5





Agnelo-Piva. Ainda que este fato não tenha consequência direta à FENACLUBES, servirá mais adiante neste parecer para aclarar algumas situações legais relevantes.

82

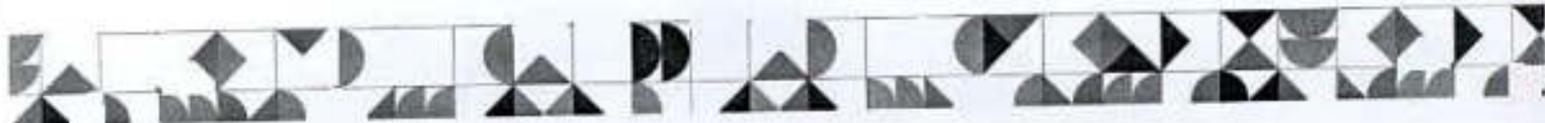
Friso, porém, que a nova Lei concedeu à FENACLUBES parcelas de recursos de outras fontes, todas elas advindas de concursos lotéricos. Assim, do total de recursos que o antigo Ministério do Esporte, hoje Ministério da Cidadania, receber por meio de loteria de prognósticos numéricos, à consulente deverá ser entregue pouco mais de 1% do montante total.

Para que se entenda a nova situação, primeiramente há que se voltar à definição que a própria Lei dá a "loteria de prognósticos numéricos". Segundo seu art. 14, inciso II, seria a modalidade de "loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso", excluindo a Timemania, a Loteria Federal e a Lotex, porém incluindo a Megasena, p. ex.

Além disso, a nova Lei trouxe comando bastante preciso quanto à origem dos recursos da FENACLUBES, segundo se lê em seus artigos 16, 21 e 22. Ainda que o art. 16 deixe claro que a entidade consulente receba parcela de valores próprios do atual Ministério da Cidadania, recursos orçamentários, contudo, sua entrega deverá ser realizada diretamente a ela por parte da CEF ou o agente operador que porventura vier a substituí-la, conforme dispõem os arts. 21 e 22.

E o legislador ainda procurou dar uma destinação bastante precisa aos recursos que a FENACLUBES dispõe na forma do art. 16 da nova Lei: "capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais", como está previsto em seu art. 24. Reservo este dispositivo para seção especial deste parecer logo adiante, dada sua importância para a elaboração do novo regulamento de compras e contratações da entidade.

6





Por fim, há que se atentar que com a edição da Lei n. 13.756, de 2018, o Tribunal de Contas da União – TCU passa a ter a obrigação de fiscalizar a aplicação dos recursos dispostos no art. 16 por parte da consulente. É o que dispõe expressamente seu art. 25.

83

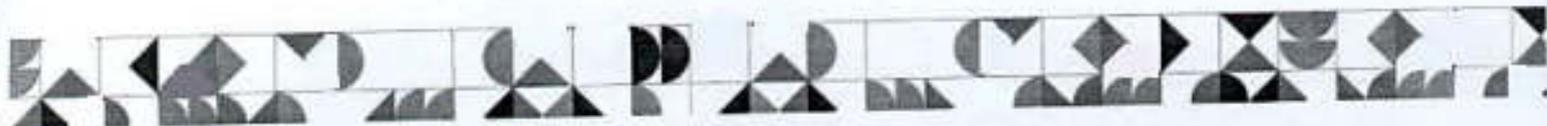
III – A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DE LOTERIAS PELA FENACLUBES FRENTE SUA NATUREZA JURÍDICA

Como visto acima, a FENACLUBES é uma entidade associativa, de direito privado, sem fins econômicos e detentora de carta sindical. Configura-se como entidade sindical de segunda grau, protegida em sua autonomia associativa e sindical por meio de princípios e preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal, assim como no Direito Internacional.

O fato de receber recursos de loterias e representar clubes de prática esportiva poderia levar alguns a imaginar tratar-se de entidade desta área. Essa percepção errônea poderia se acentuar com sua inclusão na Lei n. 13.756, de 2018, ao lado de entidades de administração do esporte para recebimento de recursos de concursos lotéricos, como já analisado aqui anteriormente.

Ocorre que nenhum desses fatos desvirtua o caráter sindical da entidade consulente, sua autonomia associativa e sua natureza jurídica de organização de direito privado.

A partir do momento em que lhe é garantido o bônus de receber parte dos recursos dos concursos de loteria para “capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais”, como dispõe a nova Lei de 2018, à FENACLUBES se impõe a observância de limites na utilização dessa verba, porém não em substituição ao Estado e nem muito menos se ajustando às legislação própria de compras e contratações da área pública estatal. Sua





natureza jurídica permanece de direito privado, sindical, e assim ela realizará os objetivos delineados na norma.

84

Mas quais seriam os limites à utilização dos recursos de loterias de modo a poder ser bem avaliada nas auditorias que serão levadas a cabo pelo TCU, segundo determina a própria Lei em comento?

A uma associação de direito privado, sindical, impõem-se naturalmente os controles próprios realizados internamente, por seus próprios associados, representados, como externamente, naquilo que a legislação brasileira prescreve. Ademais, regras de conformidade - *compliance* - podem ser adotadas autonomamente pela entidade, como forma de autorregulação.

Por outro lado, impõe-se, ainda, a necessidade de se analisar a natureza jurídica dos recursos que recebe em virtude do disposto no art. 16 da Lei n. 13.756, de 2018. Trata-se de recursos que, ainda que dispostos em lei, não possuem natureza estatal. São recursos próprios da entidade, a ela repassados diretamente por meio do agente operador do concurso lotérico e que comporá seus fundos com a finalidade precípua de alcançar os objetivos dispostos no art. 24 da referida Lei.

Porém, o fato de não ser a natureza jurídica dos valores que receberá por meio dos concursos lotéricos de receita estatal, mas própria sua, não retira a possibilidade de que se adote um conjunto de normativas internas que sejam corolário dos chamados princípios da administração pública, dispostos na Constituição Federal, conforme transcrevo abaixo, com grifos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

8





obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

85

Sem deixar de reforçar, pois, a necessária observância dessa principiologia, observe-se que a própria Lei preservou à FENACLUBES seu caráter sindical, de representação de categoria, visto que a destinação das verbas lotéricas a ela tem por condão justamente o benefício de seus representados sindicalmente. Não há desvio de função.

Em outras palavras, a FENACLUBES recebe recursos de concursos de loterias para bem cumprir com suas missões sindicais e não outras criadas em lei. Assim, a adoção dos princípios gerais da administração dispostos no art. 37 da Constituição Federal é ato de escolha interna da entidade e não uma imposição legal.

E, por se preservar esta natureza privada, não se pode cobrar da FENACLUBES que adote as regras de licitações e contratos próprias da administração pública. Não lhe são impostas, portanto, nem a Lei n. 8.666, de 1993, nem qualquer outra desta espécie.

Também não há que se falar em necessidade de conformidade com as regras convencionais ou de parcerias com a administração pública, por não poder se falar em "transferência voluntária", conforme definição da própria Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 2000 - que transcrevo abaixo:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

9



Ora, a entrega de recursos desta natureza realizada por meio da Caixa Econômica Federal decorre de obrigação legal. Trata-se, portanto, de uma modalidade de transferência obrigatória de recursos, em razão de serem recursos próprios da entidade. Por isso mesmo não há que se falar em se aplicarem as normas que regem os convênios entre a União e entes privados.

80
[Handwritten mark]

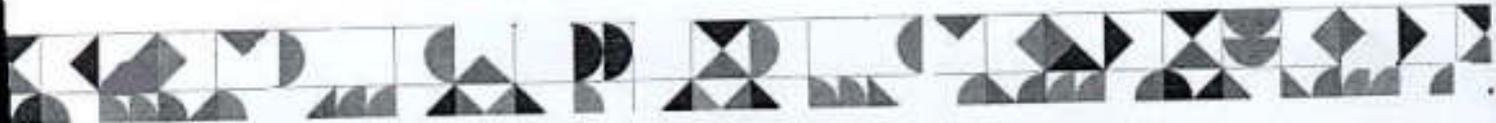
Os instrumentos conveniais são destinados às transferências voluntárias, sejam elas conveniais ou as novas classificações de parecerias com a administração pública, como as normatizadas por meio da Lei do Marco Civil das Organizações da Sociedade Civil – MROSC – Lei n. 13.019, de 2014. Nenhuma delas se aplica à espécie, ou seja, o regulamento da FENACLUBES não deve se basear nessas normas.

Resolvidas essas questões, haveria ainda a possibilidade de se buscar argumentar que se aplicaria à entidade consulente a normatização estatal para utilização de recursos de loterias por entidades esportivas, como a Lei n. 9.615, de 1998, mormente seus arts. 18 e 18-A, ou ainda o Decreto n. 7.984, de 2013, e subregulamentação correlata advinda do Ministério do Esporte e seu atual sucessor. Nenhuma dessas normas se aplicam à FENACLUBES.

Já demonstrei aqui anteriormente que, ainda que represente clubes esportivos, não é a FENACLUBES uma entidade da área. Não se trata de nenhuma das entidades esportivas previstas na atual Lei Geral do Desporto – Lei n. 9.615, de 1998.

Não se pode enquadrar uma entidade sindical, como a consulente, nos critérios ali dispostos, por não ser entidade de prática esportiva ou de administração do esporte. Não há missão estatutária relativa à participação ou organização de competições esportivas ou algo congêneres.

[Handwritten signature]
10





A FENACLUBES não é uma entidade que compõe o Sistema Nacional do Desporto que prevê a Lei Pelé – Lei n. 9.615, de 1998.

Esse entendimento é tão cristalino que o próprio legislador o adotou diretamente na nova norma que regula a distribuição dos recursos lotéricos, a Lei n. 13.756, de 2018. É o que se vê no seu art. 23, onde COB, CPB, CBC, CBDE e CBDU, todas elas entidades voltadas ao desenvolvimento do esporte, possuem objetivos diversos daqueles da FENACLUBES, separadamente dispostos no art. 24 seguinte. Os objetivos daquelas entidades são esportivos, enquanto os da consulente são sindicais, conforme dispõe a própria Lei para os dois casos. Por isso mesmo a Lei exclui somente a FENACLUBES do primeiro grupo, aquele das entidades de caráter esportivo constante do art. 23, criando a ela um dispositivo próprio, o art. 24, ali sim estando expostos seus objetivos voltados à representação sindical.

Entendo, assim, que a auditoria do TCU, quando houver, deverá se centrar em observar se os objetivos dispostos no art. 24 da Lei n. 13.756, de 2018, estão sendo alcançados anualmente pela FENACLUBES e se a utilização dos recursos a ela repassados na forma do art. 16 da mesma norma para bem atingir aqueles desideratos do art. 24 está se dando de modo a observar os princípios gerais da administração pública, como dispunha o decreto que regulamenta a Lei da Timemania e já mencionado neste parecer.

Porém, repiso, a FENACLUBES tem a faculdade de buscar uma regulamentação interna que reflita a aplicação dos princípios em destaque, dada sua natureza jurídica e não haver imposição legal neste sentido.





IV – DO POSSÍVEL ALCANCE DAS ORIENTAÇÕES NORMATIVAS E RECENTE JURISPRUDÊNCIA DO TCU ACERCA DA MATÉRIA

88

Ainda que existam diversos julgados do TCU referentes a aplicação de recursos de loterias e concursos de prognósticos, a maior parte do que se observa é direcionada às entidades esportivas.

Como já afirmei acima, a FENACLUBES não se equipara a essas organizações e mantem seu caráter sindical, ainda mesmo quando executando os recursos próprios que lhes são entregues pela CEF em virtude da parcela que lhe é devida das loterias.

Ainda assim, afigura-se importante verificar o comportamento histórico do TCU frente ao desafio de fiscalizar a aplicação pelas entidades esportivas dos recursos de loterias, especialmente porque, mesmo que ciente da natureza jurídica diversa da FENACLUBES frente aos outros jurisdicionados neste campo, há uma certa linha de coerência de fiscalizações e decisões da Corte que a entidade consulente poderá se valer para diminuir a curva de aprendizagem.

Inicialmente, em razão da edição da Lei Agnelo-Piva (Lei n. 10.264. de 2001), que modificou o art. 56 da Lei n. 9.615, de 1998, para nele incluir a previsão de repasses constantes de recursos de loterias ao Comitê Olímpico do Brasil – COB e Comitê Paralímpico Brasileiro – CPB e, por consequência, dando ao TCU a obrigação de fiscalizar a aplicação dos referidos valores, a Corte de Contas editou uma norma própria de fiscalização para a nova tarefa. Trata-se da Instrução Normativa TCU nº 48 de 15/12/2004, que:

"Dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização da aplicação dos recursos próprios repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao

12





Comitê Paraolímpico Brasileiro, por força da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, alterada pela Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001”.

89

Ainda que entenda que a Lei Agnelo-Piva tenha sido derogada em razão da revogação dos dispositivos que acrescentou à Lei Pelé por meio da Lei n. 13.756, de 2018, a referida IN do TCU se apresenta como uma baliza a ser observada na redação de um normativo próprio da FENACLUBES para compras e contratações.

Informo, contudo, que o Plenário do TCU delegou ao Ministro Aroldo Cedraz a tarefa de redigir minuta de nova IN que venha a substituir esta hoje vigente.

Voltando à IN, o TCU nela expõe dois tipos de comandos básicos: (1) a forma como as unidades da Corte deveriam proceder à fiscalização nas duas entidades e (2) obrigações dos comitês quanto a manutenção de informações em sistemas abertos ao Tribunal e de acompanhamento das obrigações de suas filiadas nos casos de descentralização dos recursos.

A norma mais importante desta IN e que possivelmente impactará a fiscalização das atividades da FENACLUBES referentes à utilização de recursos de loterias é a que remete à observância obrigatória dos princípios gerais da administração pública:

Art. 2º O Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paraolímpico Brasileiro e demais entidades por eles beneficiadas com descentralizações financeiras, ao executarem despesas com recursos oriundos da Lei nº 9.615/98 (arts. 9º e 56, inc. VI), devem observar o conjunto de princípios da administração pública, tais como, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, isonomia, finalidade, dever de licitar e dever de prestar contas.

13





Esta posição reforça a necessidade de o regulamento da FENACLUBES se basear nos princípios da administração pública.

90
K

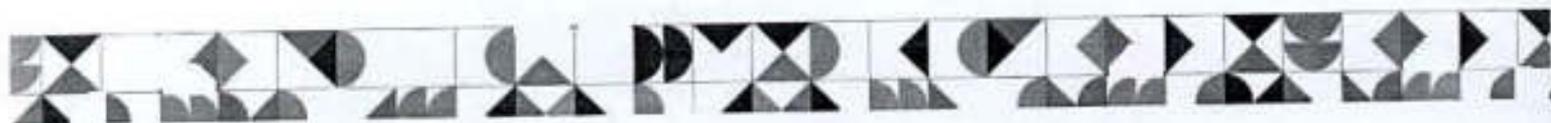
Quanto à jurisprudência do TCU acerca da utilização dos recursos de loterias por entidades esportivas e mais uma vez esclarecendo que trago aqui somente para entender o histórico e tendências, visto a natureza jurídica distinta da FENACLUBES, a Corte tem se pautado de modo a reconhecer com muita dificuldade o princípio da "autonomia esportiva", o caráter associativo privado delas e, ainda, a inaplicabilidade de regras de licitações e contratos estatais em seu âmbito de atuação.

Em geral, o TCU entende pela necessidade de conformidade dessas entidades com as regras conveniais, principalmente em razão da antiga redação que o art. 56 da Lei Pelé continha.

Ocorre que, justamente após a edição da Lei n. 13.756, de 2018, e, principalmente, por uma contínua demonstração de descontentamento de parte das entidades fiscalizadas com a jurisprudência descontextualizada com a realidade do setor e mesmo a garantia constitucional de autonomia (Art. 217, inciso I da CF), os ministros começam aos poucos a modificar seu entendimento acerca da natureza e forma de execução dos recursos de loterias.

O precedente emblemático acerca desta evolução de posição é o recente Acórdão 699/2019 – Plenário, que teve como relator o Ministro Benjamim Zymler. Nele o Comitê Olímpico do Brasil - COB, em embargos de declaração de nossa autoria, desafiou a orientação pela aplicação das normas conveniais e acabou por ter sucesso na modificação da orientação jurisprudencial do TCU.

14
91





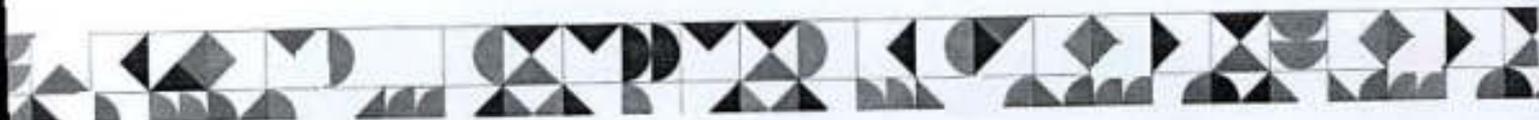
Nesse sentido, o TCU decidiu em Sessão Plenária por modificar o entendimento anterior referente à incidência das normas conveniais na relação do COB com a CEF no que se refere à percepção de seus recursos próprios oriundos de concursos de prognósticos e loterias, hoje regulada na forma da nova Lei nº 13.756, de 2018, tendo para tanto prolatado o Acórdão 699/2019, que contou como Relator o Excelentíssimo Sr. Ministro Benjamin Zymler, ao qual transcrevo a ementa com destaque ao trecho alusivo à matéria:

91

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO. ILEGALIDADE NO REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS ORIUNDOS DA LEI 9.615/1998 A INSTITUIÇÕES DESPORTIVAS INCLUÍDAS NO CADASTRO DE ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS IMPEDIDAS (CEPIM). CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 13.756/2018. AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL PARA EXIGIR QUE OS REPASSES ORIUNDOS DE LOTERIAS FEDERAIS ÀS ENTIDADES LISTADAS NO ART. 22 DA LEI 13.756/2018 SEJAM CONDICIONADOS À VERIFICAÇÃO DAS NORMAS APLICÁVEIS À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. IMPEDIMENTO DE QUE ENTIDADES EM SITUAÇÃO IRREGULAR PERANTE A UNIÃO, OS ESTADOS, O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS SEJAM BENEFICIADAS COM A DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS ADVINDOS DA LEI 9.615/1998. PROVIMENTO DE DOIS EMBARGOS. PROVIMENTO PARCIAL DOS DEMAIS. ALTERAÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO. CIÊNCIA. (grifei)

O importante aqui à FENACLUBES quanto à sua normatização interna para compras e contratações é o fato de que as entidades que possuem a prerrogativa de receber recursos

15





diretamente da CEF em virtude do disposto na nova Lei n. 13.756, de 2018, serão beneficiadas do mesmo entendimento. Estarão livres, portanto, da incidência das normas conveniais para seus procedimentos de compras e contratações.

Volta-se, portanto, mais uma vez, à observância obrigatória dos princípios gerais da administração pública, mas não de regras para convênios e parcerias com a União e muito menos de licitações e contratos estatais.

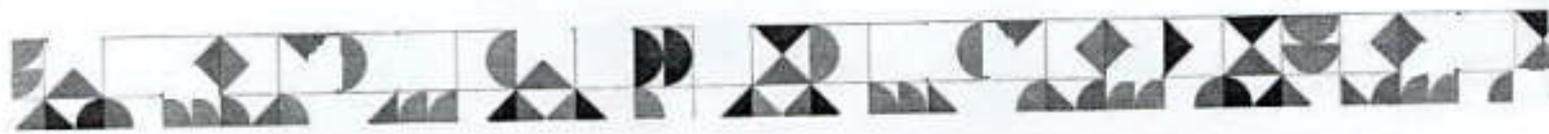
92
✓

V – A POSIÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS DE LOTERIAS DISPOSTOS NA LEI N. 13.756/2018

Em resposta a um recurso administrativo de nossa lavra interposto pelo COB contra decisão da Secretaria Nacional do Esporte que lhe negava certificação de regularidade em virtude de inadimplência com o fisco federal, a Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania, unidade da Advocacia-Geral da União naquele órgão que sucedeu ao Ministério do Esporte, emitiu parecer paradigmático acerca da natureza jurídica dos recursos de loterias previstos na Lei n. 13.756, de 2018 (PARECER n. 00396/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU):

Diante do exposto, nos estritos termos da consulta formulada e sem adentrar nos aspectos referentes ao mérito do recurso administrativo interposto, conclui-se que embora juridicamente possível a atribuição de efeito suspensivo ao recurso administrativo do COB, não existe o alegado risco de prejuízo de difícil reparação, uma vez que a ausência de certificação do COB não impede o recebimento de recursos oriundos das loterias da CEF, pois os requisitos dos arts. 18 e 18-A da Lei nº 9.615/1998 devem ser cumpridos pelas entidades nacionais de

16





administração do desporto para fins de recebimento de recursos da administração pública federal, direta ou indireta, não abrangendo os recursos previstos na Lei nº 13.756/2018, que são recursos próprios das entidades nela contempladas. (grifei)

93

Ainda que a FENACLUBES não esteja neste rol e não se submeta à sua fiscalização, observe-se que o Ministério da Cidadania, órgão ao qual a lei em comento deu o poder de analisar os relatórios das entidades esportivas beneficiárias dos recursos de loterias, hoje se vincula a um parecer da unidade da AGU em seu âmbito, a Consultoria Jurídica, que firma posição na interpretação da nova legislação no sentido de:

1. as disposições da Lei n. 13.756, de 2018, não levam as beneficiárias de repasses diretos de recursos de loterias por parte da CEF à necessidade de observância do disposto nos arts. 18 e 18-A da Lei Pelé, visto que se trata de recursos próprios das entidades; e
2. consequentemente, os repasses da CEF às beneficiárias é automático, não podendo ser obstado por vontade a Administração Pública, em razão, mais uma vez, de se tratar de recursos próprios das entidades.

Este ponto do parecer em comento que transcrevo a seguir é ainda mais incisivo quanto à natureza dos recursos de loterias:

Assim, conclui-se que a não emissão da Certidão de Registro Cadastral não tem o condão de impor à CEF a abstenção de transferir os recursos de loteria destinados ao COB pela Lei nº 13.756/2018, uma vez que essa lei não impõe nenhuma outra condição para essa transferência,

17





além da correta aplicação dos recursos, atestada por meio de deliberação do CNE, ou pela análise das contas prestadas ao TCU.

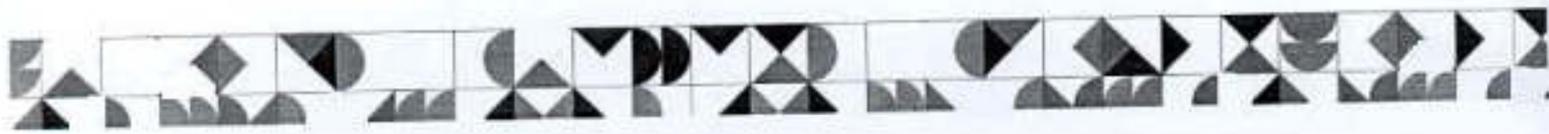
94

Como a nova lei de 2018 exclui a FENACLUBES do rol das entidades que se submete à avaliação do Conselho Nacional do Esporte – CNE, em vista de sua natureza jurídica não esportiva, mas sindical, podemos entender deste parecer da CONJUR Ministério da Cidadania que nenhuma limitação lhe é imposta para receber seus recursos próprios oriundos de concursos de loterias, na forma disposta na Lei n. 13.756, de 2018.

E se não bastasse a orientação precisa da CONJUR Ministério da Cidadania, um órgão a ela superior no âmbito da AGU, a Consultoria-Geral da União, já havia antes se pronunciado no sentido de não se entender que houvesse a aplicação de limitações ao recebimento dos recursos de loterias daquelas entidades que os tem como verbas próprias (PARECER n. 00063/2017/DEAEX/CGU/AGU):

Deve-se, outrossim, verificar a diferença entre as consequências jurídicas decorrentes do descumprimento dos arts. 18 e 18-A e do citado art. 56, § 7º, já que os primeiros relacionam-se às transferências voluntárias - e, a nosso ver, a CEF apenas seria comunicável no âmbito de contratos de repasse ou instrumentos correlatos - e os segundos às **transferências legais - estas sim decorrentes diretamente da CEF, sem intermédio do ME.** Conforme destacado pelo próprio ME, tais procedimentos já estariam sendo utilizados no âmbito de outras entidades que recebem tais recursos, razão pela qual destaca-se a necessidade de tratamento isonômico, sob pena de esvaziamento.
(grifei)

18





Verifica-se que a Consultoria-Geral da União considera que os recursos de loterias que a CEF se obriga a repassar diretamente aos seus beneficiários não são condicionáveis e tampouco contingenciáveis, justamente por se caracterizarem como recursos próprios das beneficiárias.

95

Tudo isso interessa à FENACLUBES em virtude de que as orientações jurídicas no âmbito do Poder Executivo Federal que transcrevo acima são todas no sentido de demonstrar que os recursos de loterias a ela dispostos não possuem natureza jurídica de verbas estatais, mas sim de parcelas de arrecadação dos bilhetes de loterias que lhes são devidos como verbas próprias, de sua esfera de autonomia para disponibilidade, respeitadas as balizas impostas na Lei, como os objetivos a serem buscados na execução e a fiscalização por parte do TCU.

Por tudo o que foi aqui exposto, chego às seguintes conclusões acerca da forma como deve se delinear um regulamento de compras e contratações de uma entidade sindical que será auditada pelo TCU:

1. deverá ser preservado o caráter associativo, de natureza de direito privado e sindical da FENACLUBES na utilização dos recursos previstos na Lei;
2. ainda que auditáveis pelo TCU, não se tratam de recursos públicos estatais e sim de verbas próprias da FENACLUBES, a ela destinadas diretamente pelo apostador quando do pagamento de seu bilhete lotérico, o que se comprova pelo fato de a CEF ser obrigada na mesma Lei a entregar diretamente à entidade a parcela que lhe cabe legalmente;
3. desse modo, não se impõem à FENACLUBES as normatizações para compras e contratações pelo setor público, tais como a Lei n. 8.666, de 1993, ou qualquer outra desta natureza;

19





4. também não são direcionadas à FENACLUBES as normas conveniais ou de parcerias com a administração pública, como o MROSC e correlatos, visto que se trata de transferência obrigatória e os convênios e parcerias são instrumentos próprios de efetivação de transferências voluntárias;
5. tampouco se direcionam à FENACLUBES as regulamentações para utilização de recursos de loterias por entidades esportivas, tais como a Lei n. 9.615, de 1998, o Decreto n. 7.984, de 2013, e subregulamentação correlata expedida no âmbito administrativo federal; e
6. o máximo exigível e que se configura como razoável para conformidade é a observância dos princípios gerais da administração pública, como já se vê hoje exigível pelo TCU a outras entidades que também recebem recursos de loterias.

VI – DA ANÁLISE DA MINUTA DE REGULAMENTO DE CONTRATAÇÕES DA FENACLUBES

Tenho trabalhado desde o mês de abril deste ano na redação conjunta de uma minuta inicial de novo Regulamento de Contratações de Bens e Serviços. Ainda que, como exposto acima, a entidade não se vincule ao regime de compras e contratações do setor público nem muito menos esteja regida por normas de convênios de entidades privadas com entes estatais, mesmo quando manejando recursos de loterias, a versão de Regulamento que construímos inicialmente já dispunha desde o início da adaptação dos procedimentos internos às boas práticas e aos princípios gerais da administração.





Não obstante isso, propus já àquela época diversas adaptações e melhorias no texto, principalmente no que tange à sua adaptação ao novo regime imposto a partir da edição da Lei nº 13.756, de 2018.

A preocupação inicial se orientava a preparar a melhor regulamentação corporativa possível quanto à conformidade com a nova legislação, a necessidade de fiscalização por parte do TCU e o histórico das outras entidades que também recebem recursos públicos.

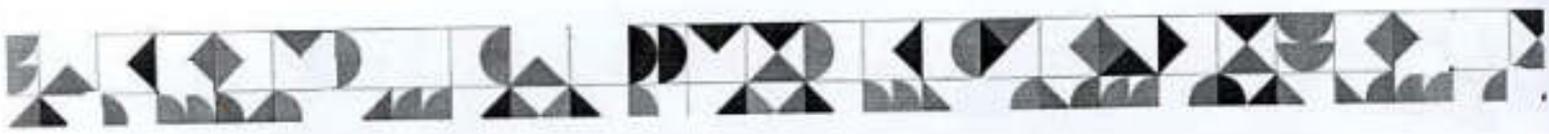
Utilizamos, assim, as normas internas do TCU e sua jurisprudência pertinentes ao assunto como primeira baliza para orientar modificações no texto apresentado originalmente.

Ao lado disso, buscamos todos os regramentos próprios das entidades que hoje já prestam contas ao TCU por receberem recursos de loterias para compará-las com o que a FENACLUBES trazia de minuta para seu novo Regulamento. Desse modo, utilizei também como referência a normatização interna de outras organizações, como o Comitê Olímpico do Brasil - COB e, especialmente, do Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB, dado que havia modificado seus regulamentos congêneres um pouco antes.

Entregue nosso trabalho inicial, a FENACLUBES nos devolveu após esta versão consolidada que ora analiso.

Percebo que todos os pontos que apresentamos para ajuste ou sugestões de aprimoramentos foram incluídos nesta minuta. Verifico ainda que há outras modificações ao texto original e elas também serão motivo de meus comentários a seguir.

No CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES, minhas sugestões de modificação para correta remissão legal, ou seja, à nova Lei n. 13.756, de 2018, foram na sua totalidade incluídas, assim





como de apontamento de seus dispositivos relativos aos benefícios e obrigações à FENACLUBES que são dela decorrentes.

O fato de constar o objetivo definido à FENACLUBES, como descrito no art. 16 da referida Lei é salutar e garante organicidade ao ato, de modo a demonstrar que tudo o que ali se regula não somente está vinculado ao uso dos recursos de loterias, como se direciona para a missão precípua que a norma dá ao seu uso: "capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais previstos", como se lê no art. 1º da nova minuta.

O art. 2º da nova versão de Regulamento também tem redação bastante assertiva em apor de forma clara e direta a necessária observância dos princípios gerais da administração em todos os processos de contratação da entidade. Mesmo que hoje não mais presente na legislação de regência da matéria, tenho que estes são os parâmetros razoáveis para a conformidade da FENACLUBES para com as boas práticas administrativas, ainda que mantendo seu status de associação privada de natureza sindical, como já defendi mais acima neste parecer.

Ainda no mesmo Capítulo I, sua Seção II é voltada às definições e torna-se parte fundamental do Regulamento, visto que trata das definições. Na moderna legística, é altamente recomendável que as normas mais complexas sejam precedidas de um tipo de glossário de termos técnicos e jurídicos que serão utilizados nas demais partes da regra. Isso proporciona maior segurança e assertividade na sua aplicação.

Novamente posso verificar que as sugestões para remissão direta aos objetivos constantes da Lei n. 13.756, de 2018, como fundamento do próprio Regulamento estão ali presentes. Do mesmo modo, vejo que foram consolidadas as indicações referentes à caracterização correta do termo "contratação" como um conjunto de procedimentos concatenados para garantir





não somente o objetivo legal, como para que isso seja realizado com base nos mais transparentes e ilibados meios disponíveis.

99

De posse dos objetivos centrais, fundamentos e definições que o início da minuta traz como base a todas as outras normas, o CAPÍTULO II – PROCEDIMENTOS INTERNOS PARA CONTRATAÇÃO é dirigido ao esmiuçamento dos atos necessários para os procedimentos de compras e contratações da entidade.

A forma como estão previstas a composição da comissão de contratação e os atos necessários para se originar um processo de contratação de bens e serviços, por meio de requisição, está bem delimitada e consentânea com a primeira parte da norma.

A Seção II deste Capítulo II rege a forma como devem ser compostos os preços estimativos para a contratação, garantindo um misto de economicidade, busca do melhor fornecedor e paridade entre os concorrentes. As formas de pesquisa de preços dispostas no §3º do art. 8º da minuta estão em conformidade com estes desideratos e as exceções posteriormente previstas não refogem a esta principiologia constitucional e às boas práticas no setor.

Mais adiante, o CAPÍTULO III – PROCEDIMENTOS EXTERNOS PARA CONTRATAÇÃO é voltado ao delineamento da forma como se procede à escolha do melhor fornecedor ao bem ou serviço que a FENACLUBES buscará adquirir ou contratar. Observe-se que, conforme disposto no art. 10 da nova minuta, a cotação somente será conduzida quando o valor da compra ou contratação exceder a R\$ 44.000,00. Caso contrário, aplica-se o previsto no art. 8º da mesma proposta de redação, devendo a comissão optar pelo menor orçamento apresentado.

23





Os critérios de publicidade e paridade entre os concorrentes previstos neste Capítulo III estão em conformidade com as definições contidas nos princípios gerais da administração e, portanto, garantem uma normatização que oriente pela lisura dos procedimentos.

100

As hipóteses de dispensa e inexigibilidade de adoção da cotação de preços também se coadunam com esta principiologia e estão em sintonia com o que outras entidades já vêm adotando para a execução de recursos oriundos de loterias.

Destaco ainda a adoção de processos individualizados e numerados para cada contratação, de modo a nele estarem contidos todos os documentos referentes ao procedimento e que serão guardados por dez anos. Esta é uma medida fundamental para organização, transparência e arquivamento das informações referentes aos procedimentos de contratação.

Do mesmo modo, a obrigação de parecer jurídico aos processos mais vultosos e complexos também trazem mais segurança jurídica aos dirigentes e à entidade.

No CAPÍTULO IV – JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, a FENACLUBES propõe um procedimento rígido e técnico para se chegar à contratação mais eficiente e econômica. A vinculação de todas as etapas ao que estiver previamente disposto em edital, ao qual se dará ampla publicidade, é medida importante para se garantir transparência e impessoalidade. Desse modo, o edital será sempre um complemento ao Regulamento em análise, a ele se vinculando, mas, ao mesmo tempo, devendo ser o instrumento jurídico adequado para o maior detalhamento das exigências e procedimentos que serão adotados em cada processo.

A necessidade de o edital trazer a opção pelo menor preço ou do critério misto de técnica e preço é medida já consagrada como adequada tanto à maior eficiência na contratação como para que se resguardem sempre os limites éticos que se impõem a este tipo de procedimento.

24





101

No mesmo sentido, a FENACLUBES se preocupa com a conformidade de seus fornecedores às melhores práticas de mercado, incluindo sua adequação às obrigações trabalhistas e tributárias. O disposto no art. 15 desta minuta bem espelha esta escolha ao possibilitar que se gere um rol de contratados que estejam em conformidade com as mesmas premissas buscadas pela entidade em sua missão de estar alinhada à gestão responsável.

A previsão de que os resultados auferidos nos julgamentos das propostas possam ser impugnados pelos participantes também confere maior confiabilidade e segurança ao processo de contratação da consulente.

Finalmente neste mesmo Capítulo IV, sua Seção V prevê a fase seguinte ao julgamento das propostas, consistindo justamente na forma de celebração e execução dos contratos. Quanto aos requisitos presentes no art. 19 da minuta, constantes de "objeto", "regime de execução", referências de "preços" e de "condições de pagamentos", "condições de entrega", "direitos e responsabilidades das partes", "penalidades", tudo isso faz parte da boa técnica contratualista e realmente se impõe na avença que decorrer do processo.

Outros requisitos e elementos não descritos nesse dispositivo poderão ainda estar previstos no respectivo edital.

Na execução contratual, destacam-se tanto a previsão de reequilíbrio econômico-financeiro como a gradação justa de penalidades ao inadimplente ou infrator. Ainda que se trate aqui de uma entidade privada de natureza sindical, esses critérios estão bem assentados na teoria contratual contemporânea, inclusive do Direito Administrativo.

25





A minuta é encerrada com o CAPÍTULO V – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS que já se inicia com as vedações de participação em processos de contratação da FENACLUBES. Assim, o art. 23 da minuta dispõe acerca de um rol de impedimentos, relacionando dirigentes e empregados da entidade, bem como pessoas jurídicas que possuam essas pessoas em seus quadros societários. Trata-se de medida de respeito ao princípio da impessoalidade e, portanto, realmente se impõe, como entende a jurista administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro, mesmo que em uma passagem em que trata da administração estatal:

102

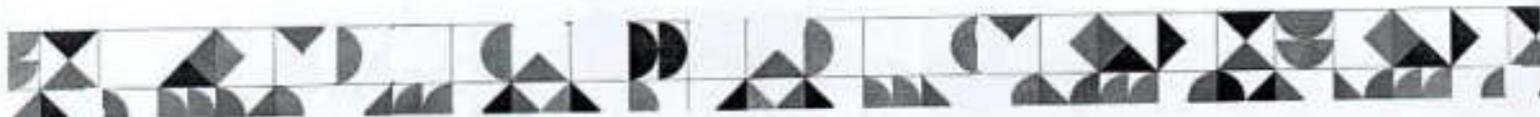
“...o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.” (Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Atlas, 1992, p. 71).

Na mesma linha, estariam impedidos de contratar com a consulente os fornecedores anteriormente penalizados com a sanção máxima prevista na minuta de regulamento aos contratantes infratores ou inadimplentes.

Concluída, assim, a análise da normatização proposta pela FENACLUBES para este novo período que se iniciou com a edição da Lei n. 13.756, de 2018, verifico que as sugestões que havia feito anteriormente foram totalmente incluídas nesta última versão consolidada, com a qual trabalhei na redação deste parecer.

Do mesmo modo, os acréscimos e modificações à minuta original que não foram proposições minhas me pareceram todos em consonância com a legislação de regência e preservadores do caráter privado e sindical da consulente.

26





Também verifico que esta minuta consolidada está em conformidade com os princípios gerais da administração previstos na Constituição Federal.

103

Não recomendo a inclusão no atual texto, até mesmo porque ainda demandaria uma maior experimentação da consulente com o regime que irá se autoimpor a partir deste ano em curso com o novo Regulamento, mas a indicação da adoção do mecanismo de registros de preço poderia ser benéfica. Não enquanto gerenciadora da ata de registro para a adesão de outras entidades, até porque a FENACLUBES não trabalha com descentralização de recursos de loterias, mas para seu próprio uso enquanto mecanismo perene e racionalizador de contratação.

Também entendo que a regulamentação interna rígida e atenta à principiologia constitucional presente na minuta apresentada é adequada à nova fase que a consulente passa a enfrentar com as inovações legislativas recentes, mas que a redação dos editais de contratações e as práticas cotidianas internas da entidade, seus fluxos e rotinas de execução e controle, são medidas complementares e necessárias ao Regulamento.

Lembro também apenas por hipótese que poderá advir uma regulamentação da Lei n. 13.756, de 2018, seja por parte do Poder Executivo Federal seja até mesmo pelo próprio TCU. Entendo mesmo assim que qualquer normatização nesse sentido deverá resguardar a natureza jurídica da FENACLUBES, sua autonomia enquanto associação de direito privado e portadora de carta sindical.

Feitas estas considerações, recomendo a adoção do texto constante da minuta consolidada submetida a minha análise para o Regulamento de Contratações de Bens e Serviços da FENACLUBES, visto que já adendado com as propostas de correção e adaptações que eu havia

27





CAMARGOS
ADVOGADOS

REGISTRADO SOB Nº
00077643
1º RCPJ CAMPINAS

WLADIMYR CAMARGOS
HELOISA MELO
PEDRO HENRIQUE MENDONÇA
www.camargosadv.com

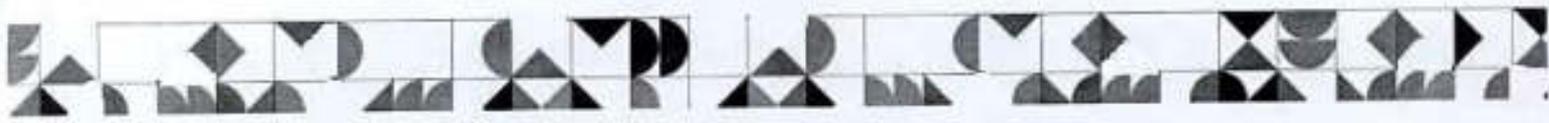
apresentado anteriormente no processo de construção da minuta e por estar em conformidade com os princípios constitucionais da administração pública.

104

Brasília, 13 de junho de 2019.



WLADIMYR VINICIUS DE MORAES CAMARGOS
OAB 33.918/DF



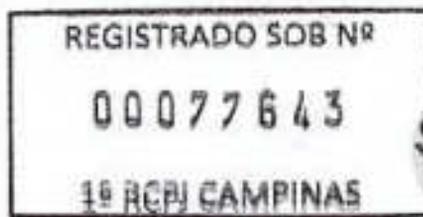


**REGULAMENTO DE CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS DA
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES ESPORTIVOS – FENACLUBES**

Trata-se de parecer jurídico acompanhado de comentários acerca do Regulamento de Contratações de Bens e Serviços da Federação Nacional de Clubes Esportivos.

I. INTRODUÇÃO:

1. Trata-se de parecer elaborado pela **Zilmara Alencar Consultoria Jurídica - ZAC** a pedido da Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES acerca do Regulamento de Contratações de Bens e Serviços.
2. O presente parecer está estruturado da seguinte forma:
 - a) Análise sobre a natureza jurídica da entidade, suas receitas e o controle do Tribunal de Contas da União – TCU;
 - b) Da obrigatoriedade da aplicação dos recursos em objeto previamente definido pela Diretoria Executiva da entidade;
 - c) Dos princípios básicos explícitos no Regulamento;
 - d) Comentários sobre os artigos do Regulamento;
 - e) Conclusão.
3. Cabe esclarecer que em reunião realizada com participação dos técnicos da ZAC e o representante legal da FENACLUBES, houve consenso de que seria apresentada a entidade uma versão preliminar do parecer, condicionada a entrega final do documento, após considerações da própria entidade e compilações a serem realizadas com outras manifestações de profissionais contratados para execução de trabalhos correlatos. E é esse o documento que ora se apresenta em seu texto definitivo.



II. ANÁLISE SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DA ENTIDADE, SUAS RECEITAS E O CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU.

4. A FENACLUBES, é uma entidade sindical de grau superior registrada junto ao Governo Federal, possuindo patrimônio e receitas próprias, atuando na representação e coordenação da categoria econômica dos clubes esportivos de prática desportiva formal e não formal em todo o território nacional.

5. Devido à natureza jurídica privada da entidade, não há dúvidas de que o Regulamento de Contrações de Bens e Serviços por ela criado possui autonomia normativa plena, para reger suas compras e contratação de bens e serviços, sem guardar qualquer vinculação ou limitação subsidiária aos textos legais das compras governamentais, muito embora, no seu bojo traga observância aos princípios gerais da administração pública.

6. Apesar da sua incontestada natureza jurídica privada, seus dirigentes por uma questão de zelo no trato dos recursos que lhes são repassados por força da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 e contribuições das categorias que representam, e ainda, de modo a tornar mais transparente a gestão de seus processos de aquisições, resolveram editar dito Regulamento, construído, de um lado, a partir de princípios próprios de entidades privadas que desempenham atividades de interesse social e coletivo, e de outro, seguindo alguns dos princípios aplicáveis a administração pública¹.

7. A Lei nº 13.756, em 13 de dezembro de 2018², que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias,

¹ 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...

² Art. 16. O produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos será destinado da seguinte forma:

(...)

§ 2º Os percentuais destinados ao Ministério do Esporte serão decompostos da seguinte forma:

I - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento), previstos no item I da alínea e do inciso I do caput deste artigo:

a) 2,46% (dois inteiros e quarenta e seis centésimos por cento) para o Ministério do Esporte;

b) 1% (um por cento) para as secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente ao montante das apostas efetuadas em cada unidade federativa, para aplicação prioritária em jogos escolares de esportes olímpicos e paraolímpicos, admitida sua aplicação

y:\juridico 2019\zaczur_relacoes de trabalho\parecer\fenclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



trouxe mudanças importantes na legislação sobre as receitas da entidade e por decorrência natural no controle da utilização dos recursos repassados, impôs na redação do artigo 25, a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizá-la:

" Art. 25 O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo da análise das contas anuais de gestores de recursos públicos, fiscalizará a aplicação dos recursos destinados ao COB, ao CPB, ao CBC, à CBDE, à CBDU e à Fenaclubes. (os destaques não são do original).

8. Por isso, não obstante sua natureza jurídica privada a entidade está sujeita a fiscalização e controle do Tribunal de Contas da União -TCU.

9. Indispensável, todavia, é compreender o momento e a extensão desse controle.

10. Isso porque, ao mesmo tempo em que deve garantir que os recursos repassados a FENACLUBES, sejam aplicados em projetos finalísticos previamente definidos e que estejam de conformidade com a lei e normativos e ato constitutivo da entidade, é imperioso rechaçar exigências ilegais e arbitrárias que, caso perpetradas pelos órgãos de controle, possam obstaculizar o bom funcionamento de suas atividades.

11. Friso esse ponto, pois a interpretação desse Regulamento e de sua aplicação, em especial no que diz à leitura sistêmica e integrativa, deve partir da natureza jurídica de direito privado da FENACLUBES e buscar inspiração em todas as fontes do direito, privilegiando-se aquela que, mais do que a forma, contribua para a melhor consecução do negócio almejado, desde que não frustre o caráter competitivo naquilo que a livre iniciativa e o livre mercado têm de mais salutar.

12. O que se deseja é exatamente a maior eficiência, eficácia e otimização dos resultados institucionais, aproveitando-se da *expertise* e flexibilidade do setor privado.

nas destinações previstas nos incisos I, VI e VIII do caput do art. 7º da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998; e

c) 0,04% (quatro centésimos por cento) para a Federação Nacional dos Clubes Esportivos (Fenaclubes);" e



13. O fato é que esse Regulamento a exemplo como ocorre com outras entidades³ não inibirá a capacidade do gestor em decidir sobre suas contratações, mas, ao mesmo tempo, será um bom instrumento de padronização e sistematização dos procedimentos de contratação a fim de atingir de forma mais transparente e orgânica as suas finalidades institucionais. Enfim, o modelo que se pretende adotar, certamente, irá facilitar, o entendimento das unidades técnicas responsáveis pelas fiscalizações levadas a efeito pela Colenda Corte de Contas.

14. Convém ressaltar, ainda, que o regime jurídico privado balizador da gestão da FENACLUBES viabiliza que a administração dos seus interesses seja pautada por uma maior liberdade de meios. Isso porque, ao contrário do regime jurídico público, cuja atuação depende de base legal, no regime privado prevalece a liberdade de atuação se não houver norma legal proibitiva, o que viabiliza maior eficiência na atuação das entidades sujeitas a esse regime.

15. Portanto, a eficiência na gestão é a razão do atuar da entidade, de modo que o Regulamento próprio de contratação atua como limite para suas escolhas, constituindo um instrumento legítimo de controle apto a garantir a objetividade, impessoalidade e eficiência das contratações, vinculado às suas finalidades institucionais.

³ "A submissão legal da Petrobras a um regime diferenciado de licitação parece estar justificado pelo fato de que, com a relativização do monopólio do petróleo trazida pela EC nº 9/95, a empresa passou a exercer a atividade econômica de exploração do petróleo em regime de livre competição com as empresas privadas concessionárias da atividade, as quais, frise-se, não estão submetidas às regras rígidas de licitação e contratação da Lei nº 8.666/93. Lembre-se, nesse sentido, que a livre concorrência pressupõe a igualdade de condições entre os concorrentes. Assim, a declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei nº 9.478/97, e do Decreto nº 2.745/98, obrigando a Petrobras, consequentemente, a cumprir as exigências da Lei nº 8.666/93, parece estar em confronto com normas constitucionais, mormente as que traduzem o princípio da legalidade (...)" (STF - MS: 25888 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES).

³ "Ora, se é possível que uma estatal, componente da Administração Indireta, edite regulamento próprio de compras à luz dos princípios constitucionais, inclinando-se em busca da agilidade e da flexibilidade que presidem as aquisições em regime de direito privado, não parece haver motivo para que tal procedimento seja vedado no que pertinente às Organizações Sociais, que sequer integram o conceito constitucional de Administração Pública". ADIN nº 1.923/DF - voto - vista Min. Luiz Fux.



16. As entidades privadas – caso da FENACLUBES – estão a todo tempo perseguindo a racionalização de suas atividades, a obtenção da melhor relação custo/benefício nas suas contratações e a efetiva busca de resultados. O princípio da eficiência é pressuposto da sua sobrevivência.

17. Enfim, a interpretação do Regulamento não pode ignorar que as pessoas jurídicas que o aplicam são de direito privado. E é essa perspectiva que torna o presente Regulamento uma obra absolutamente inovadora, porquanto parte dos vetores da eficiência e de resultado, com o zelo e a cautela para não transpor acriticamente orientações tipicamente voltadas para as pessoas jurídicas de Direito Público.

18. Essa é uma questão necessária na interpretação das normas do dito Regulamento, na medida em que assegurou a autonomia administrativa a essas entidades, sujeitando-as apenas ao controle finalístico do Tribunal de Contas da União quando da análise da aplicação dos recursos recebidos.

19. Nosso parecer não se furta a enfrentar essas importantes questões, servindo como um trabalho didático para os gestores, com a definição de conceitos e explicitação de procedimentos, mas sem se afastar da correta premissa de que a eficiência é o princípio nuclear e instrumental que pauta as ações da FENACLUBES e que é por meio da sua concretização que se assegurarão, nos seus processos próprios de contratação, valores e princípios como a impessoalidade, moralidade, economicidade e transparência, cumprindo assim a relevantíssima missão que lhes foi outorgada por seu ato constitutivo e legislação vigente.

20. De maneira objetiva trata-se da eleição de uma forma de proteção e de controle do uso racional dos recursos, dentro de um sistema de liberdade plena.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

A handwritten signature in black ink, consisting of a circular loop and a long horizontal stroke.



Veja o modelo resumo de tudo o que foi dito:

Modelo determinado pela Lei nº 13.756, em 13 de dezembro de 2018

**Contribuição com finalidade específica Lei
Art. 16, § 2º, I, "C" Lei 13. 756/2018**

**Gestão e Eficiência privadas pautadas em
seu ato constitutivo e normativos internos**

Resultado

Controle do TCU

21. Feitas essas considerações, conclui-se que o Regulamento apresentado pela FENACLUBES já foi objeto de correções por ocasião da apresentação da versão preliminar conforme informação constante do item 3 supra. Portanto, este Regulamento é fruto da vontade de seus dirigentes, com regramento próprio, o qual deve observar os princípios gerais que regem a matéria.

III. DA OBRIGATORIEDADE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM OBJETO PREVIAMENTE DEFINIDO PELA DIRETORIA EXECUTIVA DA ENTIDADE.

22. Passamos agora a abordar questão referente a obrigatoriedade de aplicação dos recursos em objeto previamente definido e logo em seguida, discutiremos sobre os princípios por ele definidos e, ao final, faremos breves comentários sobre os artigos do dito Regulamento.

y:\juridico 2019\zacjur_relacoes de trabalho\parecerfenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



V

23. A questão posta exige uma breve abordagem a respeito da aplicação dos recursos previstos na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Em especial, visa aferir a legitimidade da aplicação dos recursos na consecução dos interesses sociais, aos quais a entidade encontra-se vinculada por força do que determina a própria legislação que lhe deu origem.

24. Nesse contexto, é importante registrar que, a FENACLUBES por Deliberação cogente de sua Diretoria Executiva, definiu na reunião extraordinária do dia 19/03/2017, na sede da entidade que os recursos previstos na alínea "C" do inciso I e nas alíneas II do § 2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, estão vinculados a finalidade específica de capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais⁴. Portanto, deverão ser

⁴ATA DA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA DIRETORIA EXECUTIVA DA FENACLUBES - realizada no dia 19 de março de 2019, no local e horário citados acima e constatada a presença dos diretores que subscrevem esta ata, o presidente da FENACLUBES, Arialdo Boscolo, deu por abertos os trabalhos, saudando e agradecendo a presença de todos, indicando a mim, Wanderley Martelli, para secretariar os trabalhos. O Presidente abriu a reunião destacando a sanção da Lei n. 13.756, em 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e determina o repasse de recursos das loterias à FENACLUBES, conforme transcrito abaixo: "Art. 16. O produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos será destinado da seguinte forma: I - a partir da data de publicação desta Lei até 31 de dezembro de 2018: (...) e) 4,33% (quatro inteiros e trinta e três centésimos por cento) para a área do desporto, por meio da seguinte decomposição: 1. 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para o Ministério do Esporte; (...) II - A partir de 1º de janeiro de 2019: (...) § 2º Os percentuais destinados ao Ministério do Esporte serão decompostos da seguinte forma: (...) c) 0,04% (quatro centésimos por cento) para a Federação Nacional dos Clubes Esportivos (Fenaclubes); (...) II - 3,53% (três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento), previstos no item 1 da alínea e do inciso II do caput deste artigo: Página 2 de 6 (...) c) 0,04% (quatro centésimos por cento) para a Fenaclubes. (...) Art. 22. Os agentes operadores repassarão as arrecadações das loterias diretamente aos seguintes beneficiários legais: (...) VI - a Fenaclubes; (...) Art. 24. Os recursos destinados à Fenaclubes serão utilizados em capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais." Informou ainda que em 02 de janeiro de 2019, foi realizada Reunião Extraordinária da Diretoria Executiva para discussão e aprovação dos procedimentos para utilização dos recursos destinados pela lei na execução dos projetos para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais, uma vez que caberia à Diretoria nos termos da alínea "p" do artigo 3º das prerrogativas legais, deveres e objetivos da FENACLUBES, sendo deliberado: I) que a Diretoria possa gerir diretamente os recursos financeiros derivados da Lei nº 13.756/18, para promover a capacitação, formação e treinamento de gestores dos clubes sociais associados e confederados à FENACLUBES; II) que a aplicação dos recursos financeiros seja na realização de congressos, fóruns, seminários, oficinas, painéis de debates, cursos, palestras técnicas, palestras motivacionais, feiras, exposições, concursos, workshops, atividades de relacionamento, integração e formas de difusão do conhecimento, nas áreas administrativa, esportiva, cultural, social e de lazer, possibilitando que os mesmos realizem uma gestão de excelência, na busca constante da valorização dos clubes. III) que a Diretoria Executiva da FENACLUBES deveria elaborar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, o Regulamento de Contratações, específico para utilização dos recursos recebidos, sendo que o referido normativo, assim como suas eventuais alterações serão regidos nos termos da legislação vigente, respeitados os princípios y:\juridico\2019\zaczur_relacoes de trabalho\parecerfenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



utilizados exclusivamente em Projetos para este fim específico, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o seu ingresso no caixa da entidade, sob pena de responsabilização de quem der causa, se aplicados em finalidade diversa.

25. Em virtude dessa obrigatoriedade, deve ser elaborado plano de aplicação, onde devem constar as ações detalhadas ficando a disposição para uma futura inspeção pelo TCU.

26. Nesse particular, as ações e decisões de Diretoria sobre o evento, relação de prioridades, as listas de preços, os fornecedores e os prestadores de serviços escolhidos e contratados, devem fazer parte de relatório específico ou outro documentos hábil para facilitar a elaboração de uma prestação de contas final.

IV. DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS EXPLÍCITOS NO REGULAMENTO.

27. Princípios são premissas, ou seja, são normas preliminares que consagram valores, que servem de fundamento para um ordenamento jurídico e devem irradiar-se nele de forma harmônica, a fim de criar um verdadeiro sistema. Os princípios, comumente, podem ser confundidos como valores⁵.

28. Os princípios básicos explícitos no Regulamento apresentado são: da impessoalidade, da moralidade, economicidade e da transparência e daqueles que lhe são correlatos: da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, boa-fé, formalismo moderado e moderação.

29. Esses princípios tiveram como fonte aqueles previstos no artigo 37 da Constituição Federal, que norteiam a Administração Pública. Porém, aplicar de forma idêntica princípios

gerais da Administração Pública. IV) que, também, num prazo de mais 120 (cento e vinte) dias, deverá submeter ao Conselho de Representantes e posteriormente à Assembleia Geral a proposta para a capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais, que dentro dos princípios da economicidade, sempre que possível, unifique todos os eventos na forma de Conferência Nacional de Gestores de Clubes, com módulos e atividades Página 3 de 6 para gestores profissionais contratados dos clubes e outro para gestores dirigentes estatutários de clubes.

⁵ Neste sentido TAVARES, André Ramos. Direito constitucional: teoria geral da constituição. Clémerson Merlin Cléve e Luís Roberto Barroso (organizadores). São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 2011 (coleção Doutrinas Essenciais; v. 1), p. 614. 10 Nesse sentido BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, 29ª ed.

y:\juridico 2019\zozajur_relações de trabalho\parecer\fenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



próprios para os entes públicos a uma entidade de natureza puramente privada seria desconsiderar as suas naturais diferenças e distintas racionalidades.

30. As regras constantes do Regulamento traduzem esses princípios já conformados com a natureza jurídica privada da entidade. A aplicação e interpretação do Regulamento deve, pois, ser feita sob essa ótica.

31. Embora cada princípio deva ser observado individualmente, eles são harmônicos entre si, o que significa dizer que o conjunto de fatores determinantes para a realização das compras e contratações deve observar os princípios de forma homogênea.

32. Neste contexto, é prudente trazer um entendimento objetivo acerca de cada um dos princípios acima relacionados, o que faremos ao comentarmos mais adiante o parágrafo primeiro do Artigo 2º, Seção I – Da Introdução.

V. COMENTÁRIOS SOBRE OS ARTIGOS DO REGULAMENTO.

33. No que interessa ao objeto de nossa análise, apresentamos breves comentários aos artigos do Regulamento proposto.

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I - Da Introdução

Art. 1º. O presente Regulamento aplica-se exclusivamente à execução dos recursos destinados à Federação Nacional dos Clubes Esportivos - FENACLUBES, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais previstos na alínea "c" dos incisos I e na alínea "c" do inciso II do § 2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Art. 2º. As contratações de bens e serviços, necessários a execução dos recursos, serão precedidas de um processo de contratação, obedecidos os procedimentos próprios e padronizados, regidos na forma deste Regulamento.

§ 1º O processo de contratação destina-se a garantir a observância dos princípios gerais da Administração Pública; bem como da proposta mais vantajosa para a FENACLUBES.



§ 2º Para fins de padronização, controle e fiscalização das seleções e contratos celebrados, na formalização dos procedimentos de contratações deverá ser adotada forma simples e individualizada, documentando-se os elementos suficientes à comprovação dos dados necessários à tomada de decisão

34. A primeira leitura destes dois artigos, tal a sua cogência e clareza, nos leva a um comentário simples: Instrumento exclusivo elaborado para as contratações de bens e serviços da FENACLUBES(entidade privada) ressalvadas as hipóteses de dispensa de cotação prévia e inexigibilidade.

35. Ditas contratações devem ser realizadas mediante processo próprio, obedecidos os procedimentos descritos no Regulamento e padronizados, ou seja, um processo no qual são feitas cotações no mercado quanto a preços, melhores condições e prazos, segundo especificações técnicas detalhadas, necessários a tomada de decisão de seus gestores (Diretores) visando a contratação desejada.

36. E assim deve ser, senão vejamos:

37. A FENACLUBES, como já dissemos é uma entidade sindical de 2.º grau, sem fins lucrativos, e o fato de ter sido concebida como entidade privada é suficiente, isoladamente, para afastá-la do dever de licitar. Poderia ir ao mercado para comprar ou contratar direto com quaisquer fornecedores.

38. Contudo, seus dirigentes por uma questão de zelo no trato dos recursos que lhes são repassados por força de Lei e pelas contribuições das categorias que representam, resolveram editar Regulamento próprio impondo apenas a necessidade de se respeitar os princípios gerais da Administração Pública, de modo a tornar mais transparente a gestão de seus processos de aquisições de bens e serviços.

39. Portanto, o Regulamento da FENACLUBES foi construído, de um lado, a partir de princípios próprios de entidades privadas que desempenham atividades de interesse social e coletivo, mas seguindo os princípios aplicáveis a administração pública. O que se deseja é exatamente a maior eficiência, eficácia e otimização dos resultados institucionais, aproveitando-se da *expertise* e flexibilidade do setor privado.

40. Trata-se da eleição de uma forma de proteção e de controle do uso racional dos recursos, dentro de um sistema de liberdade plena. Esse modelo que se pretende adotar irá facilitar também, o entendimento do TCU ao proceder à sua fiscalização nos termos da Lei nº 13.756/2018.

y:\juridico 2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecerfenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



41. Feitas essas considerações, passa-se a análise, pois, de cada um dos princípios que vêm expressamente mencionados no Regulamento da FENACLUBES e daqueles outros princípios que mesmo não mencionados expressamente no texto, lhe são correlatos comentados adiante no item V.

42. Quanto ao Princípio da Impessoalidade.

42.1. O princípio da impessoalidade tem o preciso intuito de impedir que fatores pessoais, subjetivos, sejam os verdadeiros móveis e fins da atividade administrativa, pode ser apreciado segundo outros e variados ângulos.

42.2 A razão de ser do princípio é que predomine o sentido funcional, ou seja, que concorra para que se atenda à finalidade perseguida, o que em última análise significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para que não se editem decisões movidas por preconceitos ou radicalismo de qualquer tipo.

42.3. Como se pode observar, a impessoalidade, se aplicada com tal critério, não poderá ser inferida abstratamente em função da utilização de um instrumento de gestão, como um regulamento de aquisições de bens e serviços, que se tenha a priori com ela incompatível.

42.4 Ao contrário, é necessário um extremo cuidado para não se recair em radicalismos, apriorismos ou rotinas, quando se sustenta uma eventual aplicação desse princípio às atividades de entes privados, que se movem por escolhas densamente orientadas por valores de percepção subjetiva, quando não de mera intuição administrativa, sendo certo que muito deles são o que fazem a diferença entre uma gestão precária, que podem fazer toda a diferença. Resumindo, a administração deve pautar-se por critérios objetivos, se isentando de qualquer valoração subjetiva que possa auxiliar ou prejudicar determinada pessoa física ou jurídica, uma vez que é sempre o interesse da entidade que deve nortear o seu comportamento ou suas ações.

43. Quanto ao Princípio da Moralidade

43.1 O princípio da moralidade constitui o dever que o administrador tem de pautar seus atos sempre com ética, moral e probidade. Acrescente-se que a doutrina tem formado consenso que a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, ela é composta por



regras de boa administração, ou seja, pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.

43.2. Isto posto, o fato de estarem submetidas a princípios publicista da moralidade administrativa, em nada altera o código de deveres éticos dos administradores e empregados da entidade, pois que obedecem a todos os deveres próprios, apreciados sob os parâmetros da legislação comum a eles aplicável: penal, civil e a trabalhista.

43.3. Esse princípio está atrelado ao substrato ético que deve pautar a conduta dos colaboradores e gestores da entidade na melhor aplicação dos recursos de que são titulares, com vistas ao alcance das finalidades para a qual foi criada.

44. Quanto ao princípio da economicidade

44.1. O princípio da economicidade representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens da entidade.

44.2. O tema não é muito tratado na doutrina jurídica porque se trata de tema fronteiro com as finanças públicas, mas delas não podemos prescindir para compreender a normatividade do princípio e da regra da economicidade.

44.3 Digo regra porque além de princípio constitucional a economicidade está por todo ordenamento infraconstitucional e aqui vamos apenas citar alguns artigos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – lei nº 8.443, de 16/07/1992, especialmente os artigos 1º § 1º, 16, I, 37, IV, 43, II e 90 § 2º.

44.4 Tomando como exemplo as contratações, podemos dizer que antes de encaminhar a solicitação de contratação, deve ser conduzida análise da economicidade, que é a verificação da capacidade da contratação em resolver problemas e necessidades reais do contratante, da capacidade dos benefícios futuros decorrentes da contratação compensarem os seus custos e a demonstração de ser a alternativa escolhida a que traz o melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico. Essa análise é bastante conhecida como análise custo/benefício.

44.5 Para tanto, partindo da definição dada pelo respeitado dicionário Aurélio, de que economicidade abrange a qualidade ou caráter do que é econômico, ou que consome pouco em relação aos serviços prestados, vemos que a expressão está diretamente ligada à ciência

y:\juridico 2019\zajur_relções de trabalho\parecer\fontes\parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



econômica ou à economia política, cujo centro de atenção é a atividade humana voltada para a produção de riquezas, segundo suas necessidades.

44.6 Realmente, a evolução da sociedade demonstra um permanente esforço de crescimento para fazer frente às necessidades – em outras palavras, para conseguir maiores resultados com os meios disponíveis. Daí a Ideia de economicidade ou do que é econômico envolver atos e comportamentos expressos como eficientes, produtivos, eficazes, rentáveis e outros, ou ainda, noutro sentido, o oposto do “desperdício”.

44.7 Assim, o objetivo será realizar o máximo rendimento dos recursos disponíveis, com a utilização de um método de apropriação de dados que leva em conta os interesses da coletividade e os fatores sociais do mercado, num determinado tempo e espaço. Os meios devem ser os mais econômicos, eficientes, práticos e eficazes. E isto o TCU pode analisar, verificando se está ocorrendo a otimização dos custos e a funcionalidade dos meios na consecução da meta estabelecida.

45. Princípio da Transparência.

45.1. Quando se pensa em transparência, a ideia primeira que nos vêm é a de publicidade das ações da entidade, no entanto, são necessárias outras medidas que vão além da simples divulgação dos serviços realizados ou prestados ao seu público alvo. Transparência não é apenas disponibilizar dados, mas fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a clientela interessada. Dessa forma, dar transparência é chamar a sociedade para participar dos rumos da Entidade, é motivar a decisão tomada e também divulgar todos os atos, salvo as exceções normativas.

45.2. Cumpre salientar que o princípio da transparência, não consta na literalidade da Constituição Federal, contudo, Arruda Neto (O novo direito Administrativo 2010, p. 236) leciona que “o mesmo deriva da interpretação sistêmica da Carta Magna e que a existência de regras e subprincípios relativos à transparência indicam-no, também, como princípio regente da Administração Pública pátria”. Assim, trata-se de um princípio constitucional implícito e, por isso, tem força vinculante com relação ao atuar administrativo, em toda a sua plenitude.

45.3. Uma série de dispositivos na Constituição Federal remete a esse princípio, dentre os quais se destaca o imperativo inserto no *caput* do art. 37, que determina que o administrador público tem o dever de dar publicidade aos seus atos, além de outros mandamentos ao longo

y:\juridico 2019\zaczur_relacoes de trabalho\parecer\fenacclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



da constituição que também remetem a publicidade de informações e atos públicos. Nesse ponto destaca-se que a publicidade é o meio para alcançar a transparência. Assim, podemos pontuar que a publicidade é o primeiro estágio da transparência administrativa. Nesse sentido, Arruda Neto (2010, p 238) ensina que o princípio da transparência é considerado mais amplo que o princípio da publicidade e dessa construção jurídica se infere que na Administração Pública a transparência é a regra, enquanto o sigilo exceção.

V. COMO PRINCÍPIOS CORRELATOS PODEMOS CITAR

46. Princípio da Razoabilidade.

46.1 É aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo gestor no exercício de suas funções e os fins por ele almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes para a tomada de decisão. É aquele utilizado para evitar os excessos, inadequações, procurando, no caso concreto, o tratamento mais apropriado e proporcional adequado à solução da questão.

47. Princípio da Proporcionalidade

47.1. Esse princípio se confunde com a vedação do arbítrio ou excesso. A aplicação do princípio da proporcionalidade demanda a obrigação de fazer uso de meios adequados e a vedação quanto ao uso de meios desproporcionais, ou seja, a proporção adequada torna-se condição de legalidade.

47.2. Embora os conceitos dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade se confundam, a diferença reside no fato de que a proporcionalidade se apresenta como um instrumento dosador e quantificador das medidas a serem aplicadas; o que ocorre, em momento posterior, é a ponderação de interesses – que é o momento de aplicação da razoabilidade.

48. Princípio da Eficiência

48.1. O princípio da eficiência, que envolve também o da eficácia, visa à obtenção do melhor resultado para a entidade, considerando a sua necessidade, aliada ao custo, qualidade e à prestação no tempo adequado. É relevante o papel do gestor na adoção da solução mais conveniente sob o ponto de vista da gestão dos recursos, pois a eficiência é o principal vetor a



reger as atividades da FENACLUBES, estando diretamente ligada ao seu modelo de gestão privada, para melhor consecução das finalidades institucionais que justificaram sua criação.

49. Princípio da Boa-fé.

49.1. Exige que as partes se comportem durante todo o processo de contratação, inclusive durante a sua execução, de forma correta e leal. Este princípio, nos termos do Código Civil, é cláusula inerente a todos os contratos (arts. 113, 187, 422). A confiança legítima entre a FENACLUBES e os particulares nas no subseqüente processo de contratação é de fundamental importância para o desenvolvimento de um ambiente de negócios que concretize a segurança jurídica e a eficiência dos resultados.

50. Princípio do Formalismo Moderado.

50.1 Consiste na interpretação razoável quanto à forma do processo, com o objetivo de evitar que interpretações excessivamente literais privilegiem o formalismo, em prejuízo da real finalidade do processo, que é a busca da proposta ou negócio mais vantajosos. Assim, não se trata de aniquilar a forma, pois esta é elemento que materializa princípios previstos no Regulamento e contribui para a segurança jurídica.

51. Princípio da Motivação

51.1 As contratações de bens e serviços realizados pela FENACLUBES devem ser justificadas demonstrando as reais necessidades das entidades (vide artigo 6 e parágrafos) e os resultados esperados, dentro das finalidades institucionais das entidades.

Seção II - Das Definições

Art. 3º. Para os fins deste Regulamento Considera-se:

- I. capacitação(...)
- II. contratação(...)
- III. requisição(...)
- IV. fornecedor(...)
- V. contrato(...)
- VI. processo de compras(...)
- VII. comissão de contratação(...)

y:\juridico\2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecerfenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



VIII.edital(...)
IX. aviso de edital(...)
X. homologação(...)

52. Os conceitos e/ou definições contidos neste artigo têm por função apenas auxiliar o intérprete na aplicação do Regulamento e indica a destinação e forma de execução dos recursos de conformidade com o artigo 24 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

53. Define, também, que sempre que possível os eventos da FENACLUBES com a utilização dos recursos da Lei 13.756/2018, serão unificados e sequenciados na forma da Conferência Nacional dos Gestores de Clubes e /ou Congresso Brasileiro de Clubes, em dois módulos com atividades para colaboradores contratados dos clubes e outro para dirigentes estatutários dos clubes, sempre que possível pelo princípio da economicidade, com a realização da "Semana Comemorativa dos Clubes", nos termos da Lei 12.333, de 15 de setembro de 2010, alcançando assim a gestão dos clubes de forma integral.

CAPÍTULO II- PROCEDIMENTOS INTERNOS PARA A CONTRATAÇÃO

Seção I - Das Demandas e Requisição Formal Da Contratação

Art. 4º A Diretoria Executiva instituirá uma comissão de contratação, composta por, no mínimo, 3 (três) integrantes, sendo pelo menos 2(dois) diretores, no exercício de seus mandatos, que realizará os processos relativos às contratações de bens e serviços realizadas pela FENACLUBES.

§ 1º - Diretoria executiva indicará entre os membros o coordenador da comissão.

§2º- Os membros da comissão de contratação responderão solidariamente por todos os atos praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada decisão.

54. A comissão de contratação é um colegiado, formalmente designado pela Diretoria Executiva, composto de 3 (três) integrantes, sendo pelo menos 2 diretores, no exercício pleno de seus mandatos. Cabe a Diretoria Executiva, também, a indicação do coordenador para conduzir os trabalhos que deverá, portanto, possuir perfil pessoal e conhecimentos adequados ao desempenho de suas funções, especialmente como negociador.

55. Essa comissão deve ser instituída, em caráter não eventual, para o processamento das contratações realizadas pela FENACLUBES.



[Handwritten mark]

56. Em que pese a ausência de previsão regulamentar, de forma eventual e temporária, a comissão, em razão da natureza ou especificidade do objeto a ser contratado que exijam qualificação específica poderá ser auxiliada por técnico ou profissional. É possível a participação de terceiros em função da necessidade de conhecimento técnico/especialidade não disponível no quadro de empregados da entidade. Essa designação é feita por ato formal das autoridades competentes com tal finalidade.

57. A Comissão de Contratação tem como atribuição a condução do processo compras e contratações, desde a sua fase interna até a homologação e adjudicação do objeto a adquirido ou contratado. Na fase externa do certame, cabe à comissão o recebimento, exame e julgamento das propostas e documentos apresentados pelos fornecedores. Pode ainda promover diligências com o intuito de esclarecer ou complementar a instrução do processo.

58. A Comissão de Contratação não tem competência para julgar os recursos interpostos pelos fornecedores, cabendo apenas o seu recebimento, dar vistas aos interessados e encaminhamento à autoridade competente para deliberação, nos termos do artigo 16 comentado adiante.

59. Conforme previsto de forma expressa no § 2º do Art. 4, em função das competências da Comissão de Contratação, indicada no Regulamento, os seus membros podem ser responsabilizados pelas decisões tomadas contrariando dispositivo ou os princípios deste instrumento e/ou do instrumento convocatório, salvo se posição divergente estiver fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião que tiver sido tomada a decisão que venha a ser questionada no futuro. O Regulamento é silente quanto à possibilidade de remuneração dos membros da Comissão de Contratação.

Art. 5º O procedimento de contratação será formalizado a partir da identificação das demandas de bens ou serviços pela área interessada, e da requisição formal de contratação a ser submetida à anuência do Presidente da FENACLUBES.

§ 1(...)

§ 2(...)

[Handwritten signature]



§ 3(...)

60. Como já foi dito as compras e contratações feitas pela FENACLUBES serão organizadas por meio de processo formal, observadas as condições estabelecidas no Regulamento e instrumento convocatório, na qual os fornecedores apresentam propostas, em igualdade de oportunidades, com o objetivo de ser encontrada aquela mais vantajosa para a entidade na contratação de bens e serviços.

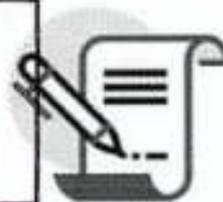
61. Vale aqui repisar que a fase interna é aquela preparatória para a realização do negócio (contratação de bens e serviços), iniciando-se com a identificação da necessidade de contratação, ou seja, identificação da demanda, solicitação formal da contratação, estimativa de preço, recursos necessários, autorização para contratar (Presidente da FENACLUBES ou pessoa por ele delegada). Já na fase externa, cabe à comissão o recebimento, exame e julgamento das propostas e documentos apresentados pelos fornecedores. Pode ainda promover diligências com o intuito de esclarecer ou complementar a instrução do processo.

62. A solicitação formal deverá conter a especificação detalhada do bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar, contemplando o padrão de qualidade e desempenho esperado, definição de quantidades, condições de fornecimento, guarda, armazenamento, prazo de garantia, instalação e adequação as normas de padronização e etc.

63. Desde que justificada (formalmente) a indicação de marca ou modelo será aceita nos termos e condições previstos nas alíneas do § 2º do Artigo 5º. Assim, a definição do objeto na solicitação formal deverá ser clara e precisa, diante de justificativas técnicas circunstanciadas fazendo constar expressamente dos documentos do processo de contratação. No mesmo sentido, admite-se também a indicação de marcas de produtos para configuração do objeto, se estritamente necessário ao atendimento das exigências de uniformização e padronização, mediante justificativa prévia fundamentada em razões de ordem técnica.

64. Por condição mais vantajosa, deve ser entendida aquela que for considerada a mais adequada aos interesses da entidade, ou seja, que contemple o melhor preço associado à qualidade exigida.

Art. 6º Com o objetivo de se buscar maior eficiência, economicidade e ampliar o universo da competição, a contratação poderá ser parcelada, desde que o objeto seja divisível, a



solução revele-se técnica e economicamente viável, e não haja perda de economia de escala.

65. O fornecimento pode se dar de uma só vez ou de forma parcelada. Neste caso, a contratação poderá se dar de forma parcelada, desde que tecnicamente a solução se mostre viável. Enquanto o serviço caracteriza-se como objeto de uma obrigação de fazer, a compra envolve uma obrigação de dar, impondo ao vendedor a obrigação de transferência de domínio de um bem⁶. Assim como os serviços, para a compra/contratação de fornecimento, documento técnico deve ser emitido a exemplo de um Termo de Referência, principalmente para as contratações diretas, deve definir todas as características, especificações, quantitativos e condições necessárias à sua realização.

66. O parcelamento é a contratação do objeto em parcelas de natureza específica, que possam ser executadas por pessoas ou sociedades empresárias distintas. Logo, quando o objeto for divisível e não houver prejuízo para o conjunto a ser adquirido e/ou a economia de escala, o parcelamento do objeto é importante, visando à ampliação da competição, sendo assim realizadas diferentes aquisições, em procedimentos distintos ou em um só processo, mediante a divisão em lotes ou itens⁷. O parcelamento, portanto, não encontra óbices e é inclusive recomendado. Nas compras ou fornecimentos em que o adimplemento contratual é instantâneo, sugere-se uma autorização de fornecimento ou outro instrumento equivalente, em substituição ao contrato, por ser instrumento mais simplificado.

67. Releva salientar que é possível a compra de um bem em conjunto com prestação de serviços. Exemplo comum é a contratação de software em conjunto com os serviços de customização ou manutenção e suporte técnico.

Seção II - Da Estimativa de Custo da Contratação

Art. 7º O valor estimado da contratação deverá ser apurado por meio de pesquisa dos preços praticados no mercado local, regional, e/ou nacional ou no mercado onde se dará a execução da atividade.

§ 1.(...);
§ 2.(...);
§ 3.(...);

6 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos*. 16 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.

7 Neste mesmo sentido: Súmula TCU 247.

y:\juridico 2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecer\fenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



§ 4.(...);
§5.(...);
§6.(...).

68. A justificativa quanto ao preço envolve não apenas uma explicação a respeito do valor da contratação e sua decomposição, mas, principalmente, a demonstração de que o preço a ser pago é compatível com o que se pratica no mercado. Cabe ressaltar que o preço compatível com o mercado não é necessariamente sinônimo de menor preço. Será compatível o preço que reunir, além do melhor preço, a qualidade adequada a satisfazer plenamente necessidades da entidade.

69. Essa demonstração pode ser feita com cotação ou cotações de preços de fornecedores, neste caso, sempre com solicitação formalizada, contendo todo o detalhamento sobre o preço e com a exigência de número mínimo, de três cotações. Excepcionalmente, mediante justificativa formal feita pela Comissão de Contratação, serão aceitas número menor que três cotações. Pode ainda ser demonstrado com comprovação de publicações em mídia especializada, sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data, hora de acesso e proposta de preços apresentadas pelos fornecedores devendo detalhar a composição dos seus custos.

70. Ainda nessa hipótese, o resultado da pesquisa de preços será a média obtida, no mínimo de 3(três) fornecedores, para as contratações quando da realização da cotação prévia de preços e desde que não haja diferenças desproporcionais entre os valores encontrados.

Art. 8º Nas hipóteses de contratações descritas nos artigos 10 e 11, concluída a pesquisa de preços e os procedimentos internos que instruem o processo de contratação, o mesmo será submetido a homologação do Coordenador da Comissão de Contratação.

71. O procedimento interno é aquele preparatório para a realização das compras e contratações, iniciando-se com a identificação da necessidade, solicitação formal da compra e contratação, estimativa de preço, recursos necessários, autorização da autoridade competente e pesquisa de preços.

72. A etapa de homologação é aquela na qual a autoridade competente, nos termos das normas internas da FENACLUBES, ratifica o resultado dos processos de dispensa e

y:\juridico 2019\zaqur_relações de trabalho\parecerfenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



inexigibilidade, caso não identifique nenhuma falha. A homologação equivale à aprovação do procedimento⁸. Após o julgamento das propostas, dos eventuais recursos, passa-se à homologação dos procedimentos de compras e contratações, quando o Coordenador da Comissão de Contratação verifica se os atos praticados estão em conformidade com o Regulamento e com o instrumento convocatório.

73. Três são as possibilidades que se colocam para a autoridade competente nesta etapa: (i) ratificar o resultado apresentado pela Comissão de Contratação; (ii) anular ou cancelar o processo e atos praticados até o momento, em caso de identificação de vício que o tenha maculado; e (iii) A expressão cancelar guarda similitude com a hipótese conhecida de revogação, aplicada no âmbito da Administração Pública, ou seja, quando por razões de conveniência e oportunidade a FENACLUBES não mais tenham interesse na realização do certame.

74. Identificada qualquer falha, a autoridade competente deve verificar se o vício poderá ser sanado ou não. Sendo sanável, o procedimento deverá ser anulado a partir do ato viciado, aproveitando-se os atos regulares. No entanto, em se tratando de nulidade absoluta, todo o processo estará comprometido, razão pela qual este deverá ser anulado por inteiro.

75. Caso a autoridade competente decida por cancelar o certame, esta decisão deverá ser motivada, trazendo-se os fundamentos de fato e de direito para o seu cancelamento. Estando o procedimento regular e decidido pelo seu prosseguimento, o resultado do processo deverá ser homologado pela autoridade competente que poderá delegar suas atribuições para terceiros.

CAPÍTULO III - PROCEDIMENTOS EXTERNOS PARA A CONTRATAÇÃO

Seção I - Da Cotação Prévia de Preços

Art. 9º Para a contratação de bens e serviços, a Comissão de Contratação deverá realizar cotação prévia de preços, observados os princípios da administração pública.

- § 1.(...);
- § 2.(...);
- § 3.(...);
- § 4.(...).

⁸ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

y:\juridico 2019\zajur_relacoes de trabalho\parecer\fenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



76. A Comissão de contratação deverá sempre que possível contratar empresas que tenham participado do processo de cotação prévia, sendo que a divulgação dessa cotação de preços será precedida de publicação de Aviso de edital no Diário Oficial da União/DOU e será realizada por meio da divulgação do Edital no sítio Eletrônico da FENACLUBES, pelo prazo mínimo de 5 dias, devendo ser aquela adequada à modalidade escolhida. Conterá, entre outros, descrição completa e detalhada do objeto, prazo para recebimento de propostas, local de recebimento, critérios de seleção, prazo de validade das propostas.

77. Observe que a escolha do tipo de publicação não é ato discricionário do gestor.

78. A Comissão de Contratação, sempre por decisão fundamentada, selecionará a proposta mais vantajosa. Os potenciais fornecedores poderão impugnar o edital, no todo ou em parte, até 2(dois) dias úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas. Se não for impugnado o ato convocatório nesse prazo preclui toda matéria nele constante.

Art. 10. A cotação prévia de preços poderá ser dispensada nos seguintes casos:

79. Por força dos arts. 2º e 9º do Regulamento, as compras e contratações da FENACLUBES devem, em regra, ser precedidas de procedimento próprio e padronizados, na busca da proposta mais vantajosa. A contratação direta é uma exceção e, como tal, deve se afeiçoar, perfeitamente, a uma das hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade previstas nos artigos 10 e 11 e ser justificada, inclusive quanto ao preço, e homologada pelo gestor competente, conforme o art. 8º.

80. Diversamente da inexigibilidade, quando a competição é inviável, as hipóteses de dispensa pressupõem a existência de competição, mas que, por razões objetivas, sejam decorrentes da expressão monetária da aquisição, da característica do bem, de condições do contrato, de casos fortuitos ou força maior, ou de certas qualidades do fornecedor, a FENACLUBES entender mais vantajoso conferir ao gestor a discricção de poder decidir por não fazer cotação de preços.

81. Por sua excepcionalidade e por haver possibilidade de competição, as hipóteses de dispensa são taxativas e a sua interpretação deverá ser restritiva. Além disso, se, por um lado, há possibilidade de competição e se, por outro, a norma, excepcionalmente, confere ao gestor



a discricção de optar por contratar diretamente um dos possíveis competidores, evidente que o particular, de forma direta, deverá reunir a capacidade de, por si só, atender o objeto do contrato em sua integralidade.

82. A dispensa implica o afastamento da cotação prévia por se entender que as finalidades institucionais da FENACLUBES poderão ser mais bem atendidas por meio da contratação direta. Tanto a cotação de preços como a contratação direta revelam natureza instrumental e não constituem um fim em si mesmas.

83. Como dito, as hipóteses de dispensa de licitação comportam competição, mas o Regulamento autoriza que o gestor, no exercício de suas competências discricionárias, afaste o processo de cotação em razão do substrato fático previsto na norma. As hipóteses de dispensa são exaustivas, o que significa dizer que é vedado ao gestor afastar a licitação fora das hipóteses previstas no art. 10º do Regulamento. A seguir, são elencadas as hipóteses possíveis de dispensa de licitação.

I – Quando o valor for inferior a R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), comprovada a compatibilidade do preço de contratação com o praticado pelo no mercado, e desde que não se refira a parcelas de um mesmo bem ou serviço de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez;

84. Tendo em vista a natureza privada da FENACLUBES, e seu poder de autorregulamentação, há discricionariedade de sua Diretoria em decidir ser conveniente não promover licitação em processos de compras que não ultrapassem o valor de R\$ 44.000,00 para compras e serviços diversos.

85. Presume-se ser mais vantajoso promover compras até esses valores de forma direta do que fazer todo um rito de um processo de contratação ou aquisição, uma vez que o processo demanda um custo e tempo para sua realização.

86. A economicidade e a eficiência são os princípios que conferem fundamento valorativo à hipótese. Para fins desse enquadramento, o valor da contratação deve contemplar todos os custos diretos e indiretos, a exemplo de impostos, taxas, fretes, passagens aéreas, hospedagem, entre outros.



II – nos casos de urgência para atendimento de situações comprovadamente imprevistas ou imprevisíveis, sem tempo hábil para se realizar o processo de contratação;

128

87. A hipótese trata de situações de urgência para situações imprevistas ou imprevisíveis que não podem aguardar a realização de um processo próprio.

88. No caso sob exame, não há a necessidade de demonstrar que a situação de urgência pode comprometer a segurança de pessoas ou bens, mas entende-se recomendável enfrentar o prejuízo que a ausência da contratação pode trazer a FENACLUBES e quais as razões que a justifica.

89. Neste caso, os requisitos essenciais são a imprevisibilidade do fato ocorrido ou da situação e a impossibilidade de realizar o certame em tempo hábil.

90. Assim, ainda que não haja riscos para a saúde de pessoas ou comprometimento de bens, será possível a contratação por dispensa com base neste inciso, desde que exista a urgência decorrente de situações imprevisíveis, que não permitam aguardar a realização da aquisição ou contratação.

91. Exemplo da situação descrita é o surgimento inesperado da necessidade de compra de determinado bem, indispensável para a realização de um grande evento programado, em razão do furto imprevisível, às vésperas do evento, daquele que a entidade detinha. A rigor, não haveria comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços ou equipamentos. Tampouco há que se falar em prejuízo propriamente dito, uma vez que este foi causado pelo furto do bem, e não pela situação, muito embora o cancelamento do evento possa causar alguma espécie de prejuízo, tal qual aguardar a realização do procedimento próprio de compras da espécie.

92. É claro que, ainda que indiretamente, o prejuízo será a tônica da justificativa da contratação por dispensa nesses casos. No entanto, não se trata de requisito essencial para o enquadramento na hipótese, embora, para justificar que não será possível aguardar a realização de um processo normal de cotação de preços, o gestor tenha que, necessariamente, justificar os motivos.



93. Registre-se que a hipótese não descreve situações de urgência quando a espera pelo tempo necessário para a realização de um processo de contratação ou compra de um bem causaria prejuízo ou comprometeria a segurança de pessoas, obras, equipamentos e bens em geral.

III – na contratação de remanescente de serviço ou fornecimento em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação do processo anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo proponente vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido.

94. A hipótese de que trata esse inciso é relativa à necessidade de continuidade da execução de um contrato em razão de sua rescisão. Alguns conceitos devem ser observados para a descrição correta dos requisitos da hipótese de dispensa. Primeiramente, a expressão "rescisão" deve ser interpretada em sua acepção legal restrita, de rompimento unilateral da avença por culpa da contratada, não sendo aplicável nos casos de distrato, de resolução ou denúncia e de extinção o contrato por término de sua vigência⁹. Se a rescisão ocorrer por culpa do contratante também não será o caso de aplicação dessa hipótese de dispensa¹⁰.

⁹ TCU Decisão 211/2008 – Plenário "(...) 41. Acreditamos que esse permissivo legal não se aplica às contratações extintas por advento do termo ou cumprimento de prazo. Ademais, pressupõe que se convoque novo concorrente, classificado imediatamente após o licitante vencedor. 42. A razão é que, na precitada norma, alude-se à contratação de remanescente em consequência de rescisão contratual. Enquanto a extinção é um gênero que, embora compreenda como espécie a rescisão, contempla também outras espécies que não se classificam como tal, a exemplo do advento do termo ou cumprimento de prazo".

¹⁰ Excepcionalmente, assim se manifestou o TCU no Acórdão 1134/2017 - Plenário: "A ausência de interesse da contratada em fazer nova prorrogação de avença de prestação de serviços de natureza continuada autoriza a realização de dispensa de licitação para contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento (art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993), desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço."

y:\juridico 2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecer\tenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



95. A expressão "remanescente" diz respeito ao aspecto residual, e não à totalidade do contrato. Assim, pressupõe que a contratada tenha iniciado a execução do objeto do contrato para permitir a aplicação da hipótese.

96. Não se entende por remanescente de serviço, o surgimento, durante a execução do contrato, da necessidade de adoção de providências não previstas no contrato original em decorrência de inépcia do projeto ou de re-execução de serviços não executados a contento pelo contratado original. Neste caso, "havendo necessidade de corrigir, emendar ou substituir elementos relevantes de projeto ou de parcelas executadas incorretamente pelo contratante anterior, deverá realizar-se nova contratação, visando a sanar tais defeitos.", conforme decidiu o TCU¹¹.

97. Outra hipótese que não pode ser considerada como remanescente é aquela em que o contrato rescindido conter vícios nas próprias condições oferecidas pelo vencedor, que precisam ser revistas parcial ou totalmente. Assim se manifestou o TCU: "A contratação direta de remanescente de obra, com suporte no comando contido no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, não pode ser adotada quando a avença resultante da licitação estiver eivada de vícios."¹².

98. O Professor Marçal Justen Filho compactua da mesma opinião: "Quando houver necessidade de corrigir, emendar, substituir parcelas executadas incorretamente pelo contratante anterior, deverá realizar-se nova licitação, visando a sanar tais defeitos. Ou seja, a regra do inc. XI apenas se aplica quando houver parcelas faltantes para executar, não quando a má-execução por parte do contratado anterior impuser adoção de providências não previstas no contrato original."¹³.

99. No caso de um contrato que tenha sido assinado e que antes de iniciada sua execução seja rescindido, não poderá ser contratada a segunda colocada no certame mediante dispensa com base nesse dispositivo. Nesta hipótese, será apenas a primeira contratada nos termos do contrato assinado e, se o caso, convocada a segunda colocada, apenas se houver regra no

¹¹ TCU Acórdão 2830/2016 - Plenário.

¹² TCU Acórdão 3075/2012 - Plenário.

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 311

y:\juridico\2019\zaqjur_relacoes de trabalho\parecer\fenaclubes_parecer versao final enviada em 14jun2019.docx



instrumento convocatório nesse sentido, sendo que essa contratação não será por dispensa, mas sim decorrente do processo já realizado.

100. Assim, os requisitos para essa contratação por dispensa são: (i) realização de processo próprio prévio; (ii) contrato celebrado e iniciada sua execução; (iii) existência de outra(s) proposta(s), respeitada a ordem de classificação no instrumento convocatório; (iv) rescisão unilateral contratual por culpa da contratada; e (v) aceitação das condições de proposta da contratada originalmente.

101. Não é demais dizer que o segundo colocado não poderá exigir que a sua proposta apresentada seja efetivada na contratação. O contrato será celebrado por meio de dispensa nas mesmas condições do contrato original celebrado, ou seja, com o mesmo preço vencedor do certame e, quando for o caso, devidamente corrigido pelos índices de atualização monetária previstos no contrato ou eleito pelas partes.

IV – no caso de publicação de anúncios ou avisos em jornais de grande circulação ou em Diário Oficial

102. Observe que a escolha do tipo de publicação, diferentemente do previsto no Parágrafo 2º do Artigo 9º é ato discricionário do gestor. Publicações de anúncios e avisos de interesse institucional podem ser dispensada pelo artigo.

V – na contratação, com órgãos e entidades integrantes da Administração Pública e do Terceiro Setor, quando o objeto do contrato for compatível com as atividades finalísticas do contratado;

103. O requisito precípua para permitir essa contratação é a compatibilidade do objeto do contrato com as atividades finalísticas do contratado.

104. Será necessária a juntada ao processo do estatuto, regimento ou regulamento do serviço social e da entidade do Terceiro Setor, ou a legislação que dispõe sobre os objetivos do órgão ou entidade da Administração Pública a ser contratada o ¹⁴.

14 No Acórdão nº 3.308/2007 – Segunda Câmara, o TCU, avaliando contratação do SEBRAE/PB, trouxe situação em que resta exemplificada a necessidade de observância desse requisito. Além disso, considerando a possibilidade de contratação de qualquer dos serviços sociais autônomos, importante destacar que o y:\juridico 2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecerifenacclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



VI – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, desde que detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

105. O dispositivo menciona “pesquisa”, “ensino” e “desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico”. Em relação aos conceitos de pesquisa e ensino, não há maiores dificuldades. A pesquisa relaciona-se ao processo investigativo em sentido amplo, sem vinculação a um resultado específico. No que diz respeito ao ensino, o conceito está relacionado à atividade de transmissão de conhecimento com a finalidade de desenvolvimento dos potenciais humanos.

106. Dúvida que permeia os gestores é a extensão da expressão “desenvolvimento institucional” e a possibilidade de enquadrar a contratação de serviços de consultoria nesse conceito. A doutrina de Marçal Justen Filho aduz que existe a maior dificuldade no tocante ao conceito de “desenvolvimento institucional”. Segundo o autor, a norma indica “instituições que promovam desenvolvimento de outras instituições”¹⁵.

107. No contexto de desenvolvimento institucional estão abrangidos os serviços de desenvolvimento de gestão ou organizacional, transferência de tecnologia ou de *know-how*. O TCU¹⁶ entende que a expressão “desenvolvimento institucional” não pode ser interpretada em sentido amplo, para evitar o enquadramento exagerado de contratações nessa hipótese.

108. No que diz respeito ao desenvolvimento institucional a partir dos serviços de consultoria “organizacional”, por exemplo, a jurisprudência do TCU¹⁷ entende que não

regulamento do SEBRAE não exige a compatibilidade entre o objeto do contrato e as finalidades institucionais do contratado. Assim, sendo o SEBRAE o contratante, não precisará demonstrar essa compatibilidade, embora não seja recomendável para o contratado prestar serviços alheios às suas atividades institucionais, correndo as partes contratantes o risco de ter o contrato questionado em razão disso.

15 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos. 16ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

16 TCU Acórdão nº 3.564/2006 – Plenário.

17 Decisão TCU 30/2000.

y:\juridico\2018\zaqur_relacoes de trabalho\parecer\fanclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



necessariamente se enquadram no conceito de "desenvolvimento institucional", uma vez que por estar contido em norma de exceção, deve ser interpretado de forma estrita.

109. Contudo, o advérbio "necessariamente" permite a interpretação de que poderá haver casos, de peculiar contexto de interesse da FENACLUBES, em que o serviço de consultoria organizacional pode ser enquadrado no conceito de "desenvolvimento institucional" e contratado via dispensa.

110. Portanto, a possibilidade de enquadrar esse serviço no conceito de "desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico", insito no Regulamento, dependerá de, em cada caso concreto, existir pertinência com o enquadramento exigido e que o gestor, no interesse da FENACLUBES, o demonstre em sua justificativa. A motivação, entretanto, deverá ser reforçada e estar amparada em inequívoca demonstração de que as finalidades institucionais da entidade serão mais bem atendidas.

111. Questão também recorrente diz respeito à comprovação da condição da contratada de ser sem fins lucrativos e da sua incumbência regimental ou estatutária. Essa comprovação deverá ser feita por meio dos atos constitutivos da instituição a ser contratada, que, necessariamente, trarão essas informações. Se essas informações não constarem do estatuto, regimento ou contrato social, não será possível a contratação por meio desse inciso.

112. Algumas entidades estrangeiras buscam comprovar a inexistência de finalidade lucrativa entre suas finalidades institucionais demonstrando eventual isenção fiscal em seus países de origem. Contudo, o fato de determinada instituição gozar de isenções tributárias, até mesmo por ser instituição de ensino e pesquisa, não significa, por si só, que será sem finalidade lucrativa, uma vez que poderá gozar de isenção e ainda assim ter finalidade lucrativa, dependendo da legislação de cada país.

113. Importante também destacar que além da instituição ter que possuir entre suas finalidades institucionais a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, o objeto do contrato que se pretende celebrar também tem que guardar pertinência com essas finalidades. Nesse sentido, o TCU tem entendido que a dispensa desse inciso somente é admitida nos casos em que o objeto da contratação guardar nexos com o objeto



institucional da instituição a ser contratada, devendo ainda ser comprovado que os preços são compatíveis com aqueles praticados pelo mercado¹⁸.

114. A instituição a ser contratada deverá demonstrar que tem capacidade técnica e pessoal para prestar, diretamente, o serviço contratado, de forma que fique claramente afastada a possibilidade de alegação de que somente é um instrumento (meio) para a contratação de terceiros¹⁹.

115. Este ponto é de particular importância, pois a contratação por dispensa de licitação nesse caso é personalíssima. Se a instituição a ser contratada tiver que se utilizar de terceiro para que a essência do serviço (núcleo central da contratação) seja realizada, esse terceiro é que deveria ter sido contratado diretamente ou por licitação, dependendo do caso concreto.

Artigo 11. A cotação prévia de preços será inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial.

116. Diferentemente das hipóteses de dispensa, que é rol exaustivo trazido pelo artigo 10º, as hipóteses de inexigibilidade, constantes deste artigo 11, são meramente exemplificativas, por isso a expressão. A interpretação deste artigo deve levar em conta que o comando geral se encontra no *caput* (ou seja, na cabeça do artigo), e em seus incisos constam alguns exemplos, mais comuns, decorrentes daquele comando.

117. A expressão "inviabilidade de competição", conforme Marçal Justen Filho²⁰, indica situações nas quais não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa.

118. A inviabilidade de competição, portanto, é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de inexigibilidade.

18 Nesse sentido, Súmula 250 do TCU.

19 Nesse sentido, TCU – Acórdão nº 2.669/2016 – "A entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação".

20 Sobre este aspecto, JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos. 16ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

y:\juridico 2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecer\fenasclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



119. Independentemente da hipótese de inexigibilidade a ser adotada, nos termos determinados pelo art. 11 do Regulamento ora comentado, para que seja levada a efeito a contratação direta – seja na forma de dispensa ou por inexigibilidade –, deverá ser apresentada pela FENACLUBES na maioria dos casos, justificativa para a contratação direta, inclusive quanto ao preço, homologada pela autoridade competente.

120. Em se tratando de inexigibilidade, em função da inviabilidade de competição, normalmente questiona-se como é possível o enfrentamento da adequação do preço. Como resposta a esta indagação, recomenda-se a juntada de tabela de preços, outros contratos de mesmo objeto com outros contratantes, notas fiscais, orçamentos, comparação com outros profissionais do meio artístico etc.

121. As condições que permitem a contratação direta por inexigibilidade deverão ser comprovadas documentalmente no processo.

Interpretação do *caput*

122. A hipótese de inexigibilidade, descrita no *caput*, reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação pela FENACLUBES. Trata-se de hipótese genérica de inviabilidade de competição a ser aplicada, quando não houver previsão específica de enquadramento nos incisos do artigo 10.

123. Como exemplo, podem-se citar hipóteses de inexigibilidade no *caput*, tais como eventual patrocínio. No caso do patrocínio, a ação ou o evento a ser patrocinado é único e a contratação somente pode ser feita com quem o organiza ou realiza.

124. É importante ressaltar que a FENACLUBES, busca sempre aliar-se a projetos que melhor se amoldem aos seus objetivos institucionais e a suas finalidades precípuas.

I – na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendidos aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrentes de desempenho anterior, de estudos, experiências, publicações, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permitam inferir que seu trabalho é essencial e o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado. e



125. O dispositivo é autoexplicativo na medida em que sua parte final define o que se entende por serviços com empresa ou profissional de notória especialização, o que facilita o enquadramento na hipótese. Considera-se por notória especialização o reconhecimento da capacidade do profissional ou empresa perante a comunidade em que atua.

126. Elencamos exemplificativamente alguns requisitos aptos à demonstração da notória especialização, a saber:

- a) **desempenho anterior:** refere-se à demonstração de experiência prévia na execução do mesmo objeto ou similar, ao que se pretende contratar;
- b) **estudos:** relaciona-se à investigação intelectual literária, artística ou científica sobre determinado assunto correlacionado ao objeto que se pretende contratar;
- c) **experiências:** diz respeito a trabalho científico que se destina a verificar ou investigar certo campo de conhecimento;
- d) **publicações:** refere-se a qualquer obra, estudo, experiência ou fato divulgados ao público;
- e) **organização:** relaciona-se a um conjunto definido, estruturado, fundamentado de condução e administração de uma pessoa jurídica, baseado em métodos e ordenações;
- f) **aparelhamento:** diz respeito à estrutura física necessária à prestação dos serviços, que seja dotada dos equipamentos, condições e funcionamento aptos ao fim buscado na contratação;
- g) **equipe técnica:** relaciona-se à capacidade técnica da equipe que efetivamente prestará os serviços. Esta deverá estar dotada das especialidades, graduações e titulações necessárias à execução do objeto a ser contratado;
- h) **outros requisitos relacionados com sua atividade:** indica que o rol anterior é meramente exemplificativo, de modo que outros poderão ser utilizados pelo gestor, desde que devidamente fundamentado e condizente ao objeto que se pretende contratar.

127. Independentemente do elemento utilizado à fundamentação da notória especialização, que guarda discricionariedade na expressão "permita inferir", caberá ao gestor fundamentar a escolha da empresa/profissional de notória especialização, demonstrando documentalmente esta no processo.

II – na contratação de pessoas físicas ou jurídicas para ministrar cursos ou prestar serviços de instrutoria vinculados às atividades finalísticas da FENACLUBES, bem como



a contratação de cursos destinados a capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes.

128. A hipótese descreve a necessidade da FENACLUBES em contratar pessoas físicas ou jurídicas para objetos e demandas específicos, quais sejam, ministrar cursos ou serviços de **instrutoria vinculados às suas atividades finalísticas e para o seu público-alvo**. Observe que é ato vinculado ao atendimento de tais prerrogativas, não são quaisquer cursos ou instrutorias.

129. Além de atender o seu público-alvo, devem estar vinculados às finalidades institucionais da entidade, sendo esse o principal requisito descrito no regimento ou regulamento da entidade.

130. O contratado poderá ser pessoa física ou jurídica. Não há óbices, em geral, para a contratação de pessoas físicas em outras hipóteses de contratação direta ou por processo próprio no âmbito do Regulamento.

Art. 12. Cada processo de contratação de bens e serviços pela FENACLUBES receberá número único, respeitando ordem cronológica crescente, e deverá ser arquivado, no prazo de 10(dez) anos, em meio físico ou eletrônico, contendo no mínimo, os seguintes elementos:

I(...);
II(...);
III(...);
IV(...);
V(...);
VI(...)

131. O dispositivo trata dos requisitos e sistemática para formação dos processos de contratações em geral da FENACLUBES.

132. O Regulamento traz uma menção expressa à obrigação de que todos os processos sejam formados, com numeração individualizada única e que tenha respeito à ordem cronológica única, devendo ser arquivado no prazo de 10(dez) anos, em meio físico ou eletrônico. Essa praxe é adotada regularmente e é recomendada pelos órgãos de controle de forma recorrente, não podendo o gestor moderno dela se afastar, uma vez que imprime ao processo a segurança



jurídica necessária. Evidente que com o advento do processo eletrônico que já permeia os cartórios judiciais, outras medidas de segurança no futuro podem ser adotadas nesse sentido pela entidade.

133. Cumpre ressaltar que esse artigo traz a normatização sobre o prazo de 10(dez) anos para a guarda de documentos, pois a pessoa jurídica de direito privado que recebe recursos do governo para o desenvolvimento social em áreas prioritárias para o País, assume uma condição muito próxima de gestor público, advindo daí o dever de comprovar o bom e regular emprego dos valores recebidos, consoante as regras que regem a sua aplicação.

134. Estabelecida essa premissa, os processos de contratação em geral no âmbito da FENACLUBES devem seguir o disposto no art. 12 supra do Regulamento. Dito artigo estabelece os requisitos que devem estar presentes em todos os processos, inclusive os de dispensa e inexigibilidade, tais como documentos relativos à requisição, pesquisa de preços, e à cotação prévia ou as informações que motivam a sua dispensa ou inexigibilidade, as razões que antecederam a da escolha do fornecedor e justificativa de preço.

135. Em relação ao art. 12 do Regulamento, os requisitos são:

- a. justificativa circunstanciada da contratação pelo gestor;
- b. justificativa quanto ao preço;
- c. homologação da autoridade competente;
- d. necessidade de parecer jurídico contratação a partir de RS 44.00,00(quarenta e quatro mil reais);
- e. documentação relativos à seleção, habilitação do fornecedor e respectivo contrato quando o valor for superior RS 44.000,00(quarenta e quatro mil reais);
- f. documentos contábeis relativos a pagamentos; e
- g. nos casos de eventos comprovação de sua realização.

136. A justificativa da contratação deverá ser circunstanciada. Isso significa que deverá ser pormenorizada, descrevendo de maneira detalhada o objeto da contratação, bem como as necessidades da FENACLUBES que a justifiquem e os motivos que levaram à escolha do fornecedor.



137. Também deve contemplar o enquadramento prévio em uma das hipóteses de contratação direta previstas no Regulamento. Se for o caso de inexigibilidade, a justificativa deverá promover a adequação da hipótese na inviabilidade de competição descrita no *caput* do art. 11, ou em um dos seus incisos. No caso de dispensa, deverá indicar e justificar em qual das hipóteses do art. 10º do Regulamento a contratação se enquadra. Além disso, a justificativa deverá ser enfrentar a questão do preço.

138. A justificativa quanto ao preço envolve não apenas uma explicação a respeito do valor da contratação e sua decomposição, mas, principalmente, a demonstração de que o preço a ser pago é compatível com o que se pratica no mercado. Cabe ressaltar que o preço compatível com o mercado não é necessariamente sinônimo de menor preço. Será compatível o preço que reunir, além do melhor preço, a qualidade adequada a satisfazer plenamente necessidades da entidade.

139. Essa demonstração pode ser feita com cotação ou cotações de preços de outros fornecedores, sem exigência de número mínimo, por exemplo, de três cotações. Pode ainda ser demonstrado com comprovação de contratos anteriores por meio das notas fiscais ou de cópia de contratos celebrados com a própria entidade, ou com outras entidades ou contratantes. O TCU, tem recomendado que as propostas de preços apresentada pelo fornecedor deverá detalhar a composição dos seus custos.²¹

140. Dúvida comum diz respeito a como proceder a essa demonstração de compatibilidade do preço a ser praticado pela contratada com o preço que se pratica no mercado, na hipótese de contratação por inexigibilidade de licitação por não existir outro fornecedor no mercado. Nestes casos, seria impossível demonstrar que outros fornecedores praticam preços semelhantes simplesmente porque não há outros fornecedores.

141. Assim, para essas hipóteses, é importante demonstrar que o preço proposto por aquele fornecedor único é o mesmo que esse fornecedor pratica no mercado para outros contratantes.

²¹ TCU - 197/2010 - Plenário. "9.4.1. Nos certames que promover, exija das licitantes, ou das empresas contratadas, no caso de inexigibilidade ou dispensa, a apresentação de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários".

y:\juridico\2019\zajur_relacoes de trabalho\parecer\tenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



Isso poderá ser feito por meio de contratos ou notas fiscais anteriores ou atuais desse fornecedor com outros contratantes.

142. Ainda nessa hipótese, se esse fornecedor torna pública uma tabela de preços por meio de divulgação idônea (internet, jornais, entre outros), essa tabela pode servir para essa demonstração, principalmente nas hipóteses em que o fornecedor se nega, em razão de estratégia ou sigilo comercial, a entregar documentos relativos a outras contratações.

143. O inc. II prevê que o processo de contratação deve ser instruído, entres outros documentos, com pareceres jurídicos nos casos de contratações cujo valor estimado seja a partir de R\$ 44.000,00(quarenta e quatro mil reais).

144. Como se vê tal dispositivo trata do controle interno de legalidade dos atos da contratação, realizado pela assessoria jurídica da entidade, cujo objetivo é avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo de contratação com o sistema jurídico vigente e normas internas. Pretende-se, mediante esse exame prévio, evitar, ou ao menos reduzir, eventuais vícios que comprometam o atendimento da necessidade da FENACLUBES e de seu público alvo.

145. À assessoria jurídica compete, portanto, analisar a legalidade e assistir a autoridade assessorada no controle da legitimidade dos atos a serem praticados ou já efetivados, orientando a atuação dos gestores e Comissão de Contratação. Dessa avaliação deve resultar um parecer jurídico que possibilite à autoridade o conhecimento das variáveis necessárias para a tomada de decisão segura. Nestes casos, também, deverá constar do processo documentação de seleção e habilitação do fornecedor.

146. Nos processos em que o valor da contratação for inferior a R\$ 44.000,00(quarenta e quatro mil reais), utiliza-se do instrumento pedido de fornecimento ou outro instrumento equivalente, em substituição ao contrato, por ser processo mais simplificado, conforme previsto

ZILMARA ALENCAR
PARECER



141

no inciso IV do Artigo 12 deste Regulamento. Não há necessidade de parecer jurídico, desde que os gestores e autoridades competentes se sintam seguros para a tomada de decisão segura.

147. Na forma prevista no Inciso 5º e 6º, é obrigatório constar dos processos toda documentação contábil relativa aos pagamentos e no caso de eventos, toda a documentação comprobatória que comprovem a sua realização.

CAPÍTULO - IV - JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

Seção I - Dos Critérios de Julgamento

Art. 13. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Contratação realizá-lo em conformidade com os critérios e tipo de julgamento das propostas previamente estabelecidos no Edital, de maneira a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para a FENACLUBES.

Parágrafo único. O edital estabelecerá, conforme a natureza da contratação, os seguintes critérios:

- I. menor preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a FENACLUBES é a de menor valor;**
- II. técnica e preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a FENACLUBES, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preços e de técnica, com critérios previamente definidos, indicando o valor mínimo a ser atingido para ser qualificado para a fase de avaliação econômica das propostas, sendo selecionado o licitante com a menor proposta de preço.**

148. Tipo e critério de julgamento utilizado pela FENACLUBES para seleção da proposta mais vantajosa (menor preço, técnica e preço). Portanto, não se pode utilizar qualquer outro



critério de julgamento que não aqueles previstos neste artigo 13. Por exemplo, não é possível adotar apenas a técnica como critério de julgamento.

149. Como na aquisição de bens e serviços da entidade se busca a obtenção da proposta mais vantajosa, o preço é, em regra, o critério-chave, isolado ou associado à técnica. Observando que a qualidade do produto ou serviço é essencial.

I. Menor preço

150. É o padrão escolhido pelo Regulamento e leva em consideração como único fator de julgamento e como critério de classificação das propostas o menor preço apresentado.

151. Na hipótese de contratação do tipo menor preço, entre os fornecedores considerados qualificados e aptos pela Comissão de Contratação, a classificação dar-se-á pela ordem crescente dos preços propostos. O Regulamento define que uma vez definida a classificação os membros da Comissão de Contratação poderão negociar diretamente com o primeiro colocado, de forma a se obter condições mais vantajosas para FENACLUBES (art. 14 que comentaremos adiante).

152. O instrumento convocatório deverá prever essa regra. Contudo, o menor preço não deve levar em consideração apenas o valor da proposta, mas também conjugar fatores de qualidade, durabilidade, funcionalidade, desempenho, entre outros, todos definidos de forma objetiva no respectivo instrumento convocatório.

153. A eficiência vai muito além da escolha do menor preço. Deve-se, assim, analisar qual a proposta mais vantajosa – que ofereça o melhor preço²² – mantendo-se a objetividade da

²² Sobre este aspecto, JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos, 16ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pondera que: "O menor preço não envolve apenas uma consideração a valores absolutos. O melhor preço configura-se em função da avaliação dos valores globais que a Administração desembolsará para fruição do objeto licitado. Não há defeito em se examinar questões técnicas para se definir o melhor preço. Assim, o exame do rendimento e a apuração das qualidades propostas, enquanto meio de definir o melhor preço, não desnaturam a licitação. Trata-se de apurar o menor preço real – aquele que acarretará o menor desembolso (custo) para a Administração".

y:\juridico 2019\zaczur_relacoes de trabalho\parecer\fenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



143
✓

licitação. Isto é possível se conhecidos os fatores que podem influir na relação custo/benefício, tendo no preço seu fator primordial, porém não único a nortear a contratação.

154. A boa gestão e a obtenção da melhor relação custo/benefício é dever dos gestores, que ficam vinculados à maximização dos melhores resultados em suas contratações e aquisições, concretizando os princípios da eficiência e economicidade.

155. O menor preço é costumeiramente apontado como o “vilão” de produtos e serviços de baixa qualidade, como por exemplo, “a caneta que não escreve”. Na realidade, a baixa qualidade está ligada mais à descrição do objeto e menos ao critério de menor preço.

156. Nesse sentido, visando obter a melhor contratação, o instrumento convocatório deverá descrever, de forma objetiva e detalhada, as características do bem ou serviço objeto da contratação, exigindo, inclusive, a apresentação de amostras, quando cabível. O conceito de menor preço, portanto, deve ser considerado no contexto do padrão do produto descrito adequadamente para atender as necessidades da entidade.

157. O menor preço também pode ser compreendido como o maior desconto. Isso ocorre naquelas hipóteses nas quais o preço é formulado a partir de tabelas ou preços de referência. São exemplos as contratações que envolvam emissões de passagens aéreas, reservas de hotéis, gestão de vale-refeição etc.

II Técnica e preço

158. O tipo de contratação tomando por base técnica e preço é utilizado preferencialmente quando o objeto contemplar a contratação de bens e serviços de natureza intelectual, ou quando o fator preço não seja o mais relevante.

De semelhante modo exara a jurisprudência do TCU. Acórdão nº 904/2006 – Plenário. Min. Relator Ubiratan Aguiar: “1. Na licitação do tipo menor preço deve ser escolhido o melhor preço para a Administração, aí entendido preço consentâneo com o praticado no mercado, assegurada a prestação do serviço ou a entrega do bem, a contento, não havendo impedimento a que se determine requisitos de qualidade técnica mínima. A descrição do objeto deve ser clara e deve descrever os requisitos técnicos necessários à satisfação do interesse da administração”.

y:\juridico 2019\zajur_relacoes de trabalho\parecer\fenaciubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



159. A melhor proposta será obtida a partir da média ponderada das notas atribuídas aos fatores "técnica e preço", valorados de acordo com os pesos e critérios estabelecidos no instrumento convocatório. Por exemplo: 60% técnica e 40% preço.

Art. 14. Encerrado o prazo estabelecido para cotação prévia de preços, a Comissão de Contratação analisará as propostas, documentos, e sua vinculação ao Edital, e classificará os participantes que cumprirem integralmente os requisitos, definindo a ordem dos fornecedores, segundo o menor preço ou a melhor pontuação ponderada e indicará o vencedor.

Parágrafo único - uma vez definida a classificação, os membros da Comissão de Contratação poderão negociar diretamente com o primeiro colocado, de forma a se obter condições de preços mais vantajosas para a FENACLUBES.

160. O art. 14 do Regulamento disciplina as etapas relativas à análise das propostas, bem como do seu julgamento. Explícita, portanto, o aspecto procedimental na condução dos trabalhos que deve orientar a Comissão de Contratação. A documentação e propostas dos fornecedores devem demonstrar o preenchimento das condições jurídicas, técnicas, econômico-financeiras e fiscais necessárias à execução do objeto a ser contratado ou adquirido, e deve ser objeto de previsão específica no respectivo instrumento convocatório. É indevida qualquer exigência documental que extrapole aquelas especificadas no Regulamento, bem como as previstas no instrumento convocatório.

161. Com efeito, deve ser ressaltado que o instrumento convocatório deve contemplar somente aquelas obrigações que permitam aferir as condições subjetivas dos interessados em contratar com a FENACLUBES e executar adequadamente o objeto. Ultrapassar o que for estritamente necessário para a consecução do objeto poderá ser considerado restritivo da competição e desproporcional. Portanto, somente exigências que permitam a avaliação da real capacidade técnico-operacional da empresa em realizar o serviço, fornecer o bem ou satisfazer quaisquer exigências do processo são admitidas. Assim, não sendo possível estabelecer um rol *a priori*, a adequação de cada exigência deve ser verificada caso a caso.

162. Abertos os envelopes com a documentação apresentada pelos fornecedores, a Comissão de Contratação, após análise de acordo com os requisitos previstos no instrumento convocatório, classificará os participantes, definindo a ordem dos fornecedores.



163. Definida a ordem de classificação poderá a Comissão de Contratação a critério de seus membros negociar diretamente com o fornecedor classificado em primeiro lugar, de forma a se obter condições de preços mais vantajosa. Deve em seguida, comunicar o resultado aos demais interessados, o que inaugura o prazo recursal contra a decisão tomada que comentaremos mais adiante no Artigo 16. Contudo, entendendo pertinente, antes de decidir sobre o resultado, a Comissão de Contratação poderá prorrogar prazos para se valer de pareceres técnicos a fim de que tenha melhores condições de analisar os documentos apresentados, podendo, inclusive, realizar diligências que entender necessárias²³. Nesse caso, deve marcar nova data para dar continuidade aos trabalhos interrompidos, ocasião em que será proclamada a ordem dos fornecedores, fluindo daí o prazo recursal.

164. Convém reafirmar a obrigatoriedade de o fornecedor apresentar todos os documentos exigidos para a sua habilitação, sob pena de desclassificação, sendo a juntada em momento posterior medida de conveniência e oportunidade.

165. Os fornecedores declarados inabilitados, bem como aqueles que tenham interposto recurso não provido contra a sua inabilitação, terão as respectivas propostas devolvidas, mediante assinatura de protocolo de recebimento, podendo a critério da Comissão de Compras ser emitida cópia de peças dessas propostas necessárias apenas para instrução processual interna. Os envelopes das licitantes inabilitadas serão disponibilizados para retirada no prazo previsto no respectivo instrumento convocatório. Decorrido esse prazo, poderá ser providenciada a sua destruição.

166. Após, os fornecedores habilitados terem as respectivas propostas técnica, quando for o caso, e de preços, abertas, a Comissão de Contratação aferirá, de forma objetiva, o seu conteúdo e a adequação com os termos e condições especificados no instrumento convocatório e fará a classificação por ordem. Este rito deve ser de formalismo moderado.

²³ Nesse sentido, o TCU fez a seguinte recomendação, no Acórdão 1.499/2017, Plenário:

(...)

9.3. recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que o Departamento Regional do Sesi/SP atente para o seu dever de promover diligências para verificar a veracidade dos atestados sobre a comprovação da habilitação das licitantes, com o intuito de melhor aclarar os fatos e de confirmar o conteúdo dos documentos empregados na tomada de decisão pela administração do Sesi/SP nos procedimentos licitatórios, a partir das eventuais incertezas sobre o atendimento, ou não, dos requisitos previstos no regulamento de licitação e/ou no edital;

(...)



167. Dentre as propostas classificadas, será escolhida a mais "vantajosa", entendendo-se como tal aquela que melhor se adéqua aos critérios de escolha estabelecidos no instrumento convocatório (menor preço ou técnica e preço).

168. Na análise das propostas, na hipótese em que o menor preço é o elemento definidor do licitante vencedor, é oportuno que a Comissão de Contratação, por iniciativa própria ou por provocação de outro fornecedor, verifique a exequibilidade do valor oferecido. Diante de dúvida ou questionamento, deve ser dada oportunidade para que o fornecedor que tenha apresentado a proposta de menor valor comprove a viabilidade da execução satisfatória do objeto dentro do valor oferecido.

169. Ultrapassada a fase de habilitação e julgamento das propostas, e após o julgamento dos eventuais recursos interpostos, o processo será encaminhado para a autoridade superior designada, para homologação. O escopo deste ato homologatório é aferir a regularidade do procedimento e adjudicar o objeto do certame ao fornecedor vencedor.

170. A questão recursal e documental será tratada de forma específica e mais detalhada nos comentários ao art. 15 a 16 e seguintes.

171. Cumpre aqui observar, que antes da homologação, a autoridade superior pode determinar a retificação das eventuais regularidades sanáveis, anular o julgamento ou todo o procedimento, se nele encontrar irregularidade insanável, ou revogar o processo por motivo de conveniência ou oportunidade, devendo este ato ser motivado formalmente.

172. A sanabilidade ou não de uma eventual irregularidade pressupõe a análise do caso concreto. Para tanto, deve ser levado em conta especialmente a sua potencial interferência no prosseguimento do procedimento, e no direito dos demais fornecedores. Não tendo sido constatadas irregularidades, e ocorrendo a homologação, o resultado do processo será comunicado na forma prevista no instrumento convocatório ou outro ato próprio adotado pela FENACLUBES.

Seção II - Da Habilitação



Art. 15. A habilitação do fornecedor selecionado consiste na verificação, pela Comissão de Contratação, da documentação legal e técnica abaixo relacionados, que deverá ser encaminhada para a FENACLUBES pelos Correios, com Aviso de Recebimento - AR, ou entregue em local físico ou virtual determinado no Edital, dentro do prazo estabelecido:

- I. inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ ;**
- II. ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado;**
- III. documento de identidade do fornecedor pessoa física ou do representante legal do fornecedor pessoa jurídica.**
- IV. comprovação de que a empresa funciona no endereço por ela declarado;**
- V. prova de Regularidade do fornecedor:**
 - a) a Fazenda Nacional, quando aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;
 - b) a Seguridade Social e o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço/FGTS; e
 - c) a Justiça Trabalhista;
- VI. qualificação técnicas e operacionais, necessárias ao atendimento do objeto, quando couber.**

§1. O procedimento de habilitação procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pelo vencedor, dos requisitos previstos.

§2. Na hipótese de o fornecedor selecionado não atender aos requisitos descritos no momento da contratação, serão analisados aquele imediatamente mais bem classificado que preencha todos os requisitos de habilitação, será convidado a celebrar o contrato nos termos da proposta por ele apresentada;

§ 3. As empresas estrangeiras deverão atender, na medida do possível, às exigências mencionadas neste artigo, mediante a apresentação de documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados, acompanhados das traduções juramentadas, devendo ter representação jurídica no Brasil.

173. Este artigo dispõe sobre a documentação que se pode exigir dos interessados para fins de habilitação em um procedimento próprio de compras e contratações da FENACLUBES.

174. Habilitação é o exame da presença das condições mínimas para executar o objeto desejado pela entidade, ou seja, consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacitação do fornecedor para contratar com a FENACLUBES. Trata-se de um conjunto de requisitos que induzem à presunção de que o sujeito dispõe de condições para executar satisfatoriamente o objeto do processo. O elenco desses requisitos está delineado nos incisos previstos neste artigo. Ou seja, o instrumento convocatório não pode ignorar os limites estabelecidos no artigo, introduzindo, caso necessário, entre as exigências novos requisitos de habilitação.



175. Quanto à pertinência das exigências, deve-se verificar, em face das características do objeto, quais são aquelas imprescindíveis para a FENACLUBES possa avaliar a idoneidade dos fornecedores, bem como a capacidade para executar o objeto do processo. Assim, cabe aos membros da Comissão de Contratação a discricionariedade para exigir aqueles documentos que entender guardar estrita pertinência com o objeto, **exceto os documentos de habilitação jurídica e de regularidade fiscal, que deverão ser exigidos na sua integralidade.**

176. Apesar da discricionariedade da Comissão de Contratação na escolha dos documentos a serem apresentados pelos interessados, não se pode perder de vista que a habilitação é a fase específica do processo para que eles demonstrem reunir condições de executar o objeto a ser contratado. Por esse motivo, é imprescindível que se tenha cautela ao definir as exigências de habilitação, não deixando de exigir documentos necessários para conferir segurança à contratação, apenas sob a justificativa de tornar o processo mais rápido ou simplificado.

177. O contrário também não deve ocorrer. Exigências excessivas, desproporcionais e que não se refiram à indispensável execução do objeto violam a competitividade e a eficiência que deve pautar as ações da FENACLUBES. Registre-se que a habilitação é instrumental e deve guardar proporcionalidade com a própria complexidade do objeto.

178. Importante esclarecer que para os fins de habilitação, todos os pretensos fornecedores deverão apresentar os documentos relacionados, na forma do instrumento convocatório e também no momento oportunizado para tanto.

179. Não obstante, a Comissão de Compras poderá solicitar, a seu critério, esclarecimentos e informações complementares ou efetuar diligências - inclusive quanto à regularidade fiscal que poderá ser comprovada mediante pesquisa nos sítios oficiais na internet -, caso julgue necessário, visando melhor desempenhar suas funções institucionais.

180. Excepcionalmente, caso o fornecedor não apresente determinada certidão ou documento, cuja informação seja passível de ser consultada pela internet, é possível, a critério da Comissão de Contratação habilitar a empresa caso essa consulta evidencie a regularidade da informação.



181. O interesse da FENACLUBES na fase de habilitação não é obter certidão ou documentos, mas aferir a regularidade das informações de modo a ter segurança jurídica e respeitar a isonomia entre os fornecedores.

Habilitação jurídica

182. A habilitação jurídica tem por função principal comprovar a existência da pessoa jurídica e/ou física. Além disso, a prova da habilitação jurídica corresponde à comprovação da sua existência, da capacidade de fato e da regular disponibilidade para o exercício de direitos e obrigações.

183. Não existe discricionariedade para que a FENACLUBES estabeleça, no caso concreto, regras específicas acerca da habilitação jurídica, pois não podem contratar com pessoa jurídica inexistente ou irregular, ou pessoa física sem capacidade civil. Especificamente quanto à habilitação da pessoa física, caso a execução do objeto possa ser por ela cumprida, esta condição deverá vir especificada no instrumento convocatório, sendo que a Comissão de Contratação só deve exigir, como condição de habilitação jurídica a cédula de identidade conforme previsto no (Inciso III), ou outro documento de identificação civil previsto em lei²⁴. Qualquer outro documento que se fizer necessário deverá ser exigido apenas na assinatura do contrato, consignando essa situação, de igual modo, no instrumento convocatório. Os demais documentos referentes à habilitação jurídica (Inciso I e II) diz respeito à pessoa jurídica.

184. Questão que merece destaque refere-se à compatibilidade entre o ramo de atividade do fornecedor e o objeto a ser contratado. Não existindo essa compatibilidade, pode o instrumento convocatório prever ser o caso de inabilitação ou ser medida de conveniência e oportunidade da Comissão de Contratação.

185. A falta de **previsão expressa** no estatuto ou no contrato social da atividade objeto da contratação pode, por si só, inabilitar empresas do processo. Visando evitar tal inabilitação,

24 Conforme Lei nº 12.037/09, em seu art. 2º, a identificação civil é atestada por qualquer dos seguintes documentos: I – carteira de identidade; II – carteira de trabalho; III – carteira profissional; IV – passaporte; V – carteira de identificação funcional; VI – outro documento público que permita a identificação do indiciado. Parágrafo único. Para as finalidades desta Lei, equiparam-se aos documentos de identificação civis os documentos de identificação militares.



recomenda-se a inclusão de previsão no instrumento convocatório de que somente podem participar do processo pessoas jurídicas cujo objeto social expresse no estatuto ou no contrato social especifique **atividade pertinente e compatível** com o objeto.

Qualificação técnica

186. A qualificação técnica tem como função comprovar o domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas dos fornecedores para a execução do objeto do processo (Incisos VI).

187. O parágrafo primeiro trata do procedimento de habilitação do vencedor e documentos comprobatórios de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto do processo, ou seja, o que se avalia é a experiência pretérita do fornecedor classificado em primeiro lugar, a fim de verificar se este possui condições técnicas e operacionais de executar satisfatoriamente o objeto pretendido.

188. Deve constar do procedimento convocatório cláusula que trata da comprovação de que o fornecedor recebeu os documentos e de que tomou conhecimento de todas as condições do instrumento convocatório. Trata-se de requisito que serve para respaldar a FENACLUBES de que os possíveis interessados estão a par das condições do processo, garantindo o princípio da igualdade e da competitividade. Dessa forma, não pode o fornecedor posteriormente alegar que desconhecia as regras do certame.

189. Outra questão importante é a Comissão de Contratação averiguar por ocasião de cada processo específico, se existe norma especial que exija outras qualificações técnicas diante da atividade desenvolvida pela empresa, a exemplo das normas do CONFEA no caso de montagem de estandes, instalações elétricas, devendo especificá-las no instrumento convocatório sempre que forem de observância obrigatória pelos fornecedores.

Qualificação econômico-financeira

190. A critério do Coordenador da Comissão de contratação, poderá ser exigido do fornecedor vencedor a documentação que demonstre a sua real situação financeira.



Regularidade fiscal

191. A FENACLUBES não tem por função a fiscalização do cumprimento das obrigações fiscais dos particulares com o Poder Público. A exigência, no entanto, se justifica para a observância do princípio da isonomia, visto que se deve assegurar igualdade de condições de participação dos fornecedores, caso a Comissão de Contratação entenda necessário. Evidente que fornecedores que não cumprem com suas obrigações fiscais, em tese, poderiam ofertar preços menores que aquelas que corretamente recolhem os tributos.

192. As alíneas descrevem os documentos de regularidade fiscal que deverão ser exigidos para tanto, estão previstas no item V, quais sejam:

- a) Prova de regularidade para com a Fazenda Nacional;
- b) Prova da regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, no cumprimento dos encargos instituídos por lei.
- c) justiça trabalhista.

Seção III- Da Impugnação do Julgamento das propostas e da Habilitação

Art. 16. Do resultado do julgamento das propostas e da habilitação caberá recurso fundamentado, a ser dirigido ao Presidente da FENACLUBES, ou a pessoa a quem ela delegar competência, por intermédio da Comissão de Contratação, por escrito, no prazo de 2(dois) dias úteis.

§ 1º. Os recursos serão julgados no prazo de até 5(cinco) dias úteis, contados da data final para sua interposição. Esse prazo poderá ser ampliado sem qualquer formalidade, caso a autoridade competente julgue necessário, sem prejuízo para o processo.



§ 2º. O provimento de recurso pelo Presidente da FENACLUBES, ou pessoa a quem ele delegar competência, somente invalidará os atos insuscetíveis de aproveitamento praticados no processo de contratação.

193. A previsão de recursos no âmbito dos processos de contratação tem estreita relação com os princípios descritos no item IV do Regulamento.

194. Em termos genéricos, a regra incide em razão de a entidade permitir que o particular interessado, participante do Processo de compras ou contratação, inconformado com decisões que importem em prejuízo aos seus interesses, possa apresentar seu inconformismo perante o autoridade hierarquicamente superior, por intermédio da Comissão de Contratação, prestigiando-se dessa forma a ampla defesa e o contraditório.

195. É importante que o recurso seja devidamente fundamentado, com todos os argumentos e elementos de prova que entender cabíveis, e que sejam respeitados os prazos propostos para sua apresentação (2 dias úteis), observada a regra de contagem de prazo prevista neste artigo, sob pena de não serem conhecidos em razão da intempestividade.

196. No que se refere à análise dos recursos, é importante registrar que a decisão deve ser sempre motivada, de modo a permitir aos interessados terem conhecimento das razões que embasaram o julgamento do recurso interposto.

197. A autoridade responsável pelo julgamento poderá requerer apoio técnico ou jurídico para análise dos recursos, caso considere necessário, para auxiliar o seu convencimento.

198. As exigências formais para a interposição de recursos dizem respeito à tempestividade, legitimidade recursal, interesse e forma escrita. A tempestividade impõe a interposição do recurso dentro do prazo estipulado pelo Regulamento. A legitimidade recursal é atribuída aos fornecedores, por meio dos seus representantes legais ou habilitados.



199. O interesse recursal pressupõe a existência de decisão que cause prejuízo direto ou indireto ao fornecedor. O recurso deve ser interposto por meio de petição escrita.

200. Por falta de previsão no Regulamento, não cabe impugnação ao Instrumento convocatório. Resguarda-se, contudo, o direito constitucional de petição.

201. Apresentados os recursos, deve a Comissão de Contratação formalizar seu posicionamento a respeito, podendo, para esse fim, também fazer diligências e/ou utilizar assessoria técnica e/ou jurídica. O processo, então, deverá ser encaminhado para julgamento pela autoridade competente (Presidente da FENACLUBES).

202. A decisão deverá ser proferida no prazo de 5(cinco) dias, contados da data final da interposição do recurso.

203. Conforme já comentado anteriormente, reitera-se a impossibilidade de provimento de recurso interposto contra a decisão que promoveu a desclassificação de fornecedor que não apresentou, no momento próprio, todos os documentos exigidos para a sua habilitação. A juntada posterior de documentos, pelo fornecedor não redime o descumprimento desta obrigação, e caberá a Comissão de Contratação se manifestar a respeito, pois trata-se de dar a todos o mesmo tratamento quanto às exigências para participação no processo²⁵, obedecendo aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

204. A declaração de nulidade em razão de provimento de recurso não afeta os atos já praticados que estejam em conformidade com a decisão proferida pela autoridade recursal. Isto é, apenas os atos que não podem ser aproveitados serão invalidados²⁶. Somente o caso concreto poderá determinar os atos a serem invalidados ou mantidos em razão do recurso provido, levando-se em consideração os princípios dispostos no Regulamento.

²⁵ Esse entendimento foi determinado pelo TCU, no Acórdão 4.909/2016- 1ª Câmara, nos seguintes termos:

[...]

1.7.1. dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional do Mato Grosso (Senai/MT) e ao Serviço Social da Indústria/Departamento Regional de Mato Grosso (Sesi/MT) sobre as impropriedades procedimentais verificadas no Pregão Presencial 1/2016/SFIEMT, (...) quanto à reabertura de prazo para outra licitante sanear o balanço apresentado de forma defasada (do ano anterior ao que seria devido), contrariando o princípio da isonomia e a jurisprudência desta Corte (acórdãos 1999/2014; 918/2014, 2873/2014 e 1295/2015, todos do Plenário).

²⁶ Neste mesmo sentido, o Art. 281 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15), que determina que anulado o ato, considera de nenhum efeito todos os subsequentes que dele dependam, todavia, a nulidade de uma parte do ato não prejudicará as outras que dela sejam independentes.

y:\juridico\2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecer\fenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



205. Os recursos interpostos no curso do processo devem suspender os efeitos do ato atacado até que a matéria seja apreciada pela autoridade competente.

206. Essa suspensão evita o prosseguimento do processo antes da apreciação dos recursos, tendo em vista que os atos subsequentes eventualmente invalidados ou modificados poderão alterar o julgamento do processo.

Seção IV - Da Homologação

Art. 17. Os processos de contratação só serão homologados pelo coordenador da Comissão de Contratação após a verificação quanto ao cumprimento das seguintes etapas.

I. encaminhamento da requisição de contratação de bens ou serviços pela área demandante, contendo a especificação detalhada do bem ou serviço pretendido para a aprovação de abertura de processo de contratação pelo Presidente da FENACLUBES, ou pela pessoa a quem ele delegar competência;

II. abertura e numeração do processo de contratação que receberá número único, respeitando ordem cronológica crescente, com a devida instrução, avaliação técnica e elaboração do respectivo edital pelos setores envolvidos, quando for o caso;

III. encaminhamento do processo de contratação devidamente instruído para análise jurídica, nos casos de contratação a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais, acerca da sua regularidade, que poderá, eventualmente, sugerir modificações a fim de adequá-lo à legislação de regência, excetuando-se os processos de contratações relativas aos artigos 10 e 11 do presente Regulamento;

IV. execução, pela Comissão de Contratação, dos procedimentos de contratação direta ou da cotação prévia de preços, nos termos deste Regulamento, e indicação do fornecedor que ofertou o bem ou serviço com a condição mais vantajosa;

V. decisão pelo Presidente da FENACLUBES, quanto a eventuais recursos interpostos, quando for o caso.

§1º. Concluídos os procedimentos acima, caberá ao Presidente da FENACLUBES a homologação do processo de contratação de bens ou serviços, bem como determinar a publicação no sítio eletrônica da FENACLUBES de todas as contratações com valores a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais).



§ 2º O Presidente da FENACLUBES o procedimento não responderá solidariamente com a Comissão de Contratação, caso existam vícios que não poderiam ser percebidos por pessoa de diligência normal.

§ 3º As informações relevantes relativas aos processos de contratações da FENACLUBES serão disponibilizadas no sítio eletrônico da instituição para consulta pública.

207. Este artigo 17 visa estabelecer os procedimentos de caráter geral para a homologação dos processos pela autoridade competente e devido a sua clareza é autoexplicativo.

208. Homologado o processo, o fornecedor vencedor é convocado para assinar o contrato de fornecimento dos bens ou serviços ou instrumento equivalente.

209. Importante ressaltar que o artigo retira da matriz de responsabilidade da autoridade que homologou o processo que não responderá solidariamente com a Comissão de Contratação, caso existam vícios que não poderiam ser percebidos por pessoa de diligência normal.

210. Consigna a necessidade de publicação de todas as contratações com valores acima de R\$ 44.000,00(quarenta e quatro mil reais) no sítio eletrônico da FENACLUBES e igualmente as informações relevantes relativas aos processos da espécie abertos pela entidade.

Seção V - Da celebração e da Execução dos Contratos

Art. 18 Os contratos celebrados pela FENACLUBES regulam-se pelos preceitos de Direito Privado na forma deste Regulamento

Art. 19. São cláusulas necessárias nos contratos previstos neste Regulamento:

- I. o objeto e seus elementos característicos;
- II. o regime de execução ou a forma de fornecimento;



- III. o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
 - IV. os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
 - V. as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
 - VI. os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
 - VII. as hipóteses de rescisão;
 - VIII. a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas no processo de aquisição.
- Parágrafo Único - Nos casos de dispensa e inexigibilidade, o contrato será dispensável quando os preços estiveram compreendidos até o limite de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), devendo o documento equivalente conter a descrição e/ou requisitos mínimos do objeto, bem como os direitos e obrigações básicas das partes e as condições e formas de adimplemento.

211. Antes de comentar o artigo 18 e 19, importante conhecer o regime jurídico dos contratos celebrados pela FENACLUBES.

212. Necessário enfrentar se os contratos celebrados pela entidade são eminentemente privados ou podem ser enquadrados na lógica dos contratos administrativos, com a presença de cláusulas exorbitantes e supremacia de poder de uma das partes.

213. O primeiro ponto a ser levantado para que exista um contrato administrativo é necessário que a Administração Pública seja parte. Nesse sentido, não sendo a FENACLUBES integrantes da esfera pública, estaria, pois, impossibilitada de celebrar contratos administrativos.

214. As cláusulas exorbitantes constituem uma consequência do Direito Público regedor do contrato, em face do interesse público nele inserido. Por esta razão, a interpretação dos

y:\juridico 2019\zaczur_relacoes de trabalho\parecerfenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



contratos deve se pautar pelo atendimento do interesse geral, que, na maioria das vezes, sobreporá ao interesse do particular. Nesse aspecto, o regime público decorrente das cláusulas exorbitantes não se aplica aos contratos celebrados pelo FENACLUBES, que estarão sempre vinculados ao seu Regulamento e às cláusulas e condições dos contratos celebrados, posto serem contratos privados.

215. Logo, a fonte principal dos contratos da FENACLUBES são as normas de direito civil, fixadas pelo Código Civil ou outras leis não codificadas. Estes estão sujeitos, ainda, aos princípios gerais de direito, entre eles aqueles contidos neste Regulamento, pois seus contratos têm regime jurídico de direito privado.

216. Assim, as omissões e lacunas porventura existentes no referidos Regulamento relacionadas ao seu regime contratual devem ser solucionadas pela aplicação das normas acima mencionadas.

217. O artigo 19 define as cláusulas essenciais ou indispensáveis aos contratos celebrados pela FENACLUBES. Como se vê a ausência dessas condições pode gerar a nulidade do instrumento contratual quando houver a impossibilidade de se definir seu objeto ou de se conhecer com clareza e precisão os direitos e obrigações de cada uma das partes.

218. Embora o regime jurídico aplicável aos contratos privados não vede o contrato verbal, o Regulamento preferiu estabelecer que os contratos devem observar a forma escrita. Embora existam casos de dispensa do instrumento conforme preceitua o parágrafo único deste Artigo, quando a forma recomendar, o instrumento contratual deve ser preferido, para resguardar, com maior segurança, o direito das partes.

219. Na forma do art. 784, inciso III, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15), o instrumento de contrato é considerado título executivo extrajudicial, devendo, neste caso, ser aposta a assinatura de duas testemunhas. O Código Civil não enumera os elementos essenciais dos contratos, eis que estes decorrem da natureza e da especificidade de cada objeto. Por isso mesmo o Regulamento estabeleceu alguns elementos que, em geral, devem estar presentes nos contratos. Passando-se especificamente à análise pontual dos mais importantes, não na ordem descrita no citado Artigo, tem-se:



I. Objeto e seus elementos característicos: Núcleo do contrato. Consiste nas prestações que as partes se obrigam a realizar. O objeto imediato do contrato é a conduta humana (consiste em um dar, fazer ou não fazer). O objeto mediato do contrato é o bem jurídico sobre o qual versa a prestação de dar, fazer ou não fazer.

Nos termos do artigo 104, inciso II, do Código Civil²⁷, o objeto deve ser:

- **licito:** ou seja, não proibido por lei, nem contrário à ordem pública, à moral ou aos bons costumes;
- **possível:** o objeto não pode consubstanciar prestação materialmente impossível ou se referir a coisa inexistente ou insuscetível de determinação. A impossibilidade aqui referida deve ser absoluta, isto é, não realizável por qualquer pessoa;
- **determinado ou determinável:** diz-se determinado o objeto único, singular e exclusivo, referindo-se à obrigação de dar coisa certa. Já a expressão determinável refere-se à coisa genérica e incerta, que será indicada pelo gênero ou quantidade e tornar-se-á determinada por escolha no momento do pagamento, conforme artigo 243 e seguintes do Código Civil.

Por expressa disposição do Regulamento os objetos serão necessariamente determinados. Havendo instrumento convocatório, este também deverá definir o objeto ao qual estará subordinado o contrato. No momento da execução do contrato, os técnicos da FENACLUBES deverão verificar a compatibilidade dos produtos entregues com a descrição contida no instrumento contratual.

O item em comento abarca um detalhamento do objeto que se pretende contratar, incluindo as atividades a serem realizadas, os produtos a serem entregues, entre outros.

II. Regime de execução ou forma de fornecimento: Ao tratar do Regime de execução sempre será direto pelo próprio fornecedor, o contrato poderá estabelecer de formas distintas de fornecimento, devendo estabelecer dentre outros, os prazos da conclusão, da entrega e do recebimento dos bens/serviços.

III. Preço e condições de pagamento, os critérios, data base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento: A proposta do particular – seja

²⁷ Nesse sentido, a doutrina de DUARTE, Nestor e outros. Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência. Manole: Barueri, SP: 2013. 7ª ed. p. 95.

y:\juridico 2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecerfenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



selecionada via Processo próprio da FENACLUBES ou contratada via dispensa ou inexigibilidade – torna certo e preciso o valor do contrato.

Todas as condições que envolvem a remuneração do contratado e influenciam no preço devem ser previstas, do modo mais detalhado possível, como a forma e o tempo do pagamento. Exemplificativamente: se o valor será pago à vista, em uma só vez ou dividido em parcelas. A definição de quando será finalizado o objeto ou a(s) etapa(s) para que a respectiva parcela seja paga; em quanto tempo deverá ser realizado o pagamento etc.

Outro aspecto fundamental é definir as condições em que o preço será reajustado, fixando a sua periodicidade, o tempo inicial para a contagem, as condições que devem ser observadas para a concessão e o critério adotado, como o índice inflacionário que deverá ser aplicado.

Questão interessante diz respeito à validade dos contratos celebrados em moeda estrangeira. A propósito do tema, o art. 1º da Lei 10.192/01 proíbe a estipulação de pagamentos em moeda estrangeira para obrigações exequíveis no Brasil²⁸, regra essa mantida pelo art. 318 do CC/02, e excepcionada nas hipóteses previstas no art. 2º do DL 857/69.

A despeito disso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) pacificou²⁹ o entendimento de que é legítimo o contrato celebrado em moeda estrangeira, desde que o pagamento se efetive pela conversão em moeda nacional.

O tema ganhou grande relevância, junto àquele Tribunal e inclusive foi incluído como uma das teses do STJ em matéria de direito bancário, na Edição nº 48 de 18/12/2015, da publicação “Jurisprudência em tese”, como o item 5³⁰: “É válido o contrato celebrado em moeda estrangeira desde que no momento do pagamento se realize a conversão em moeda nacional”.

²⁸ Obviamente, se prestado o serviço no exterior, por pessoa jurídica estrangeira, não há óbice à previsão contratual de pagamento em moeda estrangeira.

²⁹ Nesse sentido: REsp 1.212.847/PR, Rel. Min. Sidnei Beneti, 3ª Turma, Dje de 21/02/2011; REsp 804.791/MG, minha relatoria, 3ª Turma, Dje de 25/09/2009; AgRg no Ag 1.043.637/MS, Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior, 4ª Turma, Dje de 16/03/2009; REsp 848.424/RJ, 4ª Turma, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Dje de 18.08.2008; e REsp 194.629/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ de 22.05.2000.

³⁰ Precedentes: AgRg no REsp 1299460/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 10/03/2015, Dje 18/03/2015; SEC 11529/EX, Rel. Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, julgado em 17/12/2014, Dje 02/02/2015; AgRg no REsp 1265576/SC, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 13/05/2014, Dje 29/05/2014; AgRg no REsp 1342000/PR, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 04/02/2014, Dje 17/02/2014; AgRg no REsp 660170/SP, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 03/09/2013, Dje 07/02/2014; REsp 1323219/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/08/2013, Dje 26/09/2013; REsp 1212847/PR, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, julgado em 08/02/2011, Dje 21/02/2011; REsp 885759/SC, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, y:\juridico 2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecer\fenclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



Não obstante, permanece vedada pelo ordenamento jurídico, a indexação à moeda estrangeira, desde a entrada em vigor do Plano Real, excepcionadas, mais uma vez, as hipóteses previstas no art. 2º do DL 857/69, além dos contratos de arrendamento mercantil celebrados entre pessoas residentes e domiciliadas no País, com base em captação de recursos provenientes do exterior (art. 6º da Lei nº 8.880/94).

IV. Os Prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso: Ao tratar dos prazos de execução das obrigações, o contrato poderá estabelecer de formas distintas, dentre outros, os prazos de início e da conclusão, da entrega, da observação e do recebimento definitivo dos bens/serviços. Em que pese o Regulamento tratar do assunto e não dispor expressamente sobre prazos de recebimento (seja provisório ou definitivo de bens/serviços), estes devem estar previstos no instrumento convocatório ou no contrato a ser celebrado, de modo que seja exercido o controle de pontualidade pela contratante.

V. As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas: São as exigências que buscam assegurar a correta execução do contrato, mitigando os riscos de eventual descumprimento contratual, as quais serão utilizadas para ressarcir qualquer prejuízo que a entidades tenha na execução do contrato.

O TCU, embora em uma orientação voltada à Administração Pública, tem se posicionado que se trata de uma faculdade do gestor exigir a prestação de garantia nas contratações de modo a assegurar plena execução do contrato e a evitar prejuízos ao patrimônio público. O gestor deve avaliar a conveniência de exigir a garantia, eis que a sua apresentação pelo contratado resulta em custo que é repassado para a contratação, o que, ao final, encarece a execução do objeto. Critérios como a complexidade do objeto ou o elevado valor da contratação são parâmetros que podem justificar a referida exigência.

Verificada a necessidade de prestação de garantia contratual, o contratante pode optar por uma das seguintes modalidades:

a) caução em dinheiro: é reserva de valor em espécie, entregue ou depositado;

b) fiança bancária: é a garantia fidejussória fornecida pelo contratado, por intermédio

QUARTA TURMA, julgado em 04/11/2010, Dje 09/11/2010; REsp 1322899/SE (decisão monocrática), Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, julgado em 23/09/2015, Dje 25/09/2015; REsp 1411932/SC (decisão monocrática), Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, julgado em 17/08/2015, Dje 14/09/2015. (VIDE INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA N. 310)

y:\juridico\2019\zaczur_relacoes de trabalho\parecer\fenaclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



de um banco, que garante, no caso de inadimplemento contratual, a entrega de determinado valor, até o limite do afiançado pelo banco. É de natureza comercial e onerosa, pelo que obriga o banco solidariamente até o limite da responsabilidade afiançada, sem lhe permitir o benefício de ordem, que é privativo da fiança civil;

c) seguro-garantia 109: consiste em contrato firmado entre o contratado e uma seguradora, pelo qual esta última compromete-se a arcar com o risco de eventos danosos, relativos à inexecução do contrato, limitado ao valor garantido.

No caso da entidade optar por caução em dinheiro, ao final da correta execução contratual, a deverá devolver o valor caucionado, devidamente corrigido pelos índices da caderneta de poupança.

As garantias poderão ser utilizadas para cobrir o valor das multas aplicadas, das perdas e danos, e quaisquer outros prejuízos causados pelo contratado, que deverá complementar a garantia todas as vezes que for utilizada ou que o valor do contrato sofrer alteração. O prazo da garantia pode se estender para além do prazo de vigência contratual.

Não basta que o contratado "execute mal" o contrato para perder a garantia, deve ser demonstrado o inadimplemento contratual. Recomenda-se que antes da aplicação da penalidade deve-se notificar o contratado para que ele apresente a sua justificativa, oportunizando a defesa prévia e o contraditório.

Em relação às garantias contra vícios e defeitos de bens e serviços, cabe salientar que seu prazo não guarda vinculação ao prazo de vigência do contrato, ou seja, nada impede, por exemplo, que este prazo seja de 2 meses e a garantia do bem ou serviço seja de 12 meses, posto que os efeitos da cláusula de garantia serão independentes e poderão extrapolar o prazo de vigência da avença.

VI. Os direitos e as responsabilidades das partes as penalidades cabíveis e os valores das multas: O contrato deverá dispor de forma clara sobre os direitos e obrigações de cada qual, além das possíveis sanções a serem aplicadas às partes no caso de inadimplemento total ou parcial de suas obrigações e que serão detalhadas nos comentários do Artigo 22.

VII. a hipótese de rescisão: As hipóteses de rescisão serão enfrentadas quando tratarmos de penalidade previstas neste Regulamento no Artigo 22.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.



VIII. a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas.

A norma é autoexplicativa, ou seja, durante toda a execução do contrato o fornecedor deve apresentar as condições por ele assumidas no que se refere as condições de habilitação e qualificação exigidas. Em relação a estas obrigações a FENACLUBES deve ficar atenta para o seu cumprimento.

Por fim, no que se refere ao parágrafo único do artigo, temos que tecer os seguintes comentários:

A adoção do instrumento de contrato é facultativa nos casos de dispensa e inexigibilidade compreendidos até o limite de R\$ 44.000,00(quarenta e quatro mil reais), podendo ser substituído por outro documento, em rol exemplificativo podemos citar:

- a) Proposta com aceite: nada mais é do que a formalização da concordância do gestor, materializada pela sua assinatura na proposta apresentada pelo contratado, acatando expressamente os seus termos. Segundo o art. 427 do Código Civil, a proposta do contrato é suficiente para obrigar o proponente, de modo que, nestes casos, não há qualquer impedimento para se dispensar o instrumento contratual, devendo o gestor se certificar de que o documento contempla todos os termos e condições necessários para a segurança jurídica das partes na execução do objeto contratado e que foram definidas no instrumento convocatório de licitação, se for o caso;
- b) Autorização de fornecimento: é documento geralmente utilizado na compra de bens e serviços com entrega imediata, extremamente simplificado, indicando no mínimo o objeto, a quantidade, o local e o prazo de entrega;
- d) Documento equivalente: todos aqueles que contenham no mínimo o objeto, os direitos e obrigações básicos de cada parte, e outras cláusulas necessárias ao que se pretende contratar, por exemplo, a ordem de serviços.

Vale por fim destacar que nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, quando adotados documentos anteriormente citados, deverá ser observado um conteúdo mínimo, a fim de resguardar os interesses das partes e a segurança jurídica do que foi acordado. Este conteúdo mínimo deverá indicar o objeto e os direitos e obrigações das partes, o valor, a forma do pagamento, os prazos e outras condições indispensáveis à execução do contrato, ainda que estejam contidos no instrumento convocatório, termo de referência ou documento similar.

Art. 20. Na execução do Contrato, serão observadas as seguintes regras:



- I. Instrumento formal de contratação com, no mínimo cláusulas previstas no artigo 19;
- II. acréscimo ou diminuição do valor atualizado do contrato até 25%(vinte e cinco por cento), exceto no caso de supressão acima deste limite resultante de acordo entre as partes;
- III. prazo de execução até o limite de 60(sessenta meses) no caso de serviços de natureza contínua;
- IV. prorrogação do prazo de execução ou fornecimento, desde que comprovada a ocorrência de fato superveniente e alheio à vontade das partes;
- V. reequilíbrio econômico-financeiro do valor contratado na hipótese de ocorrência de evento imprevisível ou, se previsível de consequências incalculáveis, retardador e impeditivo da execução contratual.

220. Faremos comentários neste Artigo apenas das subcláusulas que merecem atenção por parte dos gestores.

a) **Acréscimo.** Este item disciplina importante instituto jurídico nos contratos da FENACLUBES, a saber: os acréscimos contratuais, sejam de natureza qualitativa ("complementação") ou quantitativa ("acréscimos"), bem como as vedações e limites percentuais a essas alterações. A base de cálculo dos acréscimos (25%) deve considerar o valor atualizado do contrato, mesmo nos casos de contratos com valor total estimado.

O objetivo deste dispositivo é evitar a realização de outro processo, que pode resultar na contratação de outro fornecedor, apenas para realizar pequenas adequações no objeto ou aumento/supressão que não sejam significativas. Esta autorização do Regulamento economiza recursos até mesmo com a não realização de novo processo que acaba sendo custosa.

Inicialmente, cabe salientar que independentemente da alteração contratual que se busque deverá o gestor justificar a necessidade e utilidade da alteração.



Em relação aos **acréscimos contratuais**, importante a definição e diferenciação dos acréscimos qualitativos pela expressão “complementação” dos acréscimos quantitativos disposto no mesmo artigo pela expressão “acréscimo”³¹.

Neste ponto, considerando que o objeto do contrato se distingue em natureza e dimensão, tem-se a natureza sempre imodificável, tanto nas alterações quantitativas quanto nas qualitativas. Assim, não se pode transformar, por exemplo, a aquisição de automóveis em compra de motores, ou a prestação de serviços de manutenção predial em serviços de limpeza.

Nas **alterações quantitativas**, a dimensão do objeto pode ser modificada dentro dos limites do artigo comentado, isto é, pode ser adquirida uma quantidade de bens maior do que o originalmente previsto, desde que o acréscimo, em valor, não ultrapasse 25%, conforme a hipótese, do valor inicial atualizado do contrato.

Já as **alterações qualitativas**, por sua vez, decorrem de modificações necessárias ou convenientes nos serviços acessórios, entretanto, implicarem mudanças no objeto contratual, seja em natureza ou dimensão.

Para melhor distinguir os institutos, elucidativo o exemplo de Eros Roberto Grau³²: “(a) contrata-se a pavimentação de 100 km de rodovia; se a Administração estender a pavimentação por mais 10 km, estará crescendo, quantitativamente, o seu objeto – a dimensão do objeto foi alterada; (b) previa-se, para a realização do objeto, a execução de serviços de terraplanagem de 1.000 m³; se circunstâncias supervenientes importarem que se tenha de executar serviços de terraplanagem de 1.200 m³, estará sendo acrescida a quantidade de obras, sem que, contudo, se esteja a alterar a dimensão do objeto – a execução de mais 200 m³ de serviços de terraplanagem viabiliza a execução do objeto originalmente contratado”.

Reforçando a diferenciação dos conceitos, no exemplo acima, fica claro que quando se aumenta o tamanho da rodovia fala-se em acréscimo quantitativo. Diferentemente, o acréscimo da terraplanagem viabilizou a execução da obra, que é a construção da rodovia. Neste caso, tem-se o acréscimo qualitativo. Adicionalmente, cabe destacar que todos os acréscimos, sejam quantitativos ou qualitativos, submetem-se aos limites definidos do artigo 30 do RLC. Com base nisso, recomenda-se que a porcentagem total dos acréscimos conste do Termo Aditivo, com vistas à verificação do limite disposto naquele artigo.

31 Neste sentido, meramente para fins didáticos, cita-se a Decisão nº 215/1999 – Plenário Tribunal de Contas da União.

32 Exemplo constante da Decisão nº 215/1999 – Plenário Tribunal de Contas da União.

y:\juridico\2019\zaczur_relações de trabalho\parecer\fenacclubes_parecer versão final enviada em 14jun2018.docx



Um ponto que merece destaque diz respeito às alterações dos contratos derivados de processo próprio, cujo objeto seja composto de diversos itens com quantidades e preços distintos. É pouco razoável justificar o acréscimo em proporções iguais, de itens com quantidades e valores diferentes, em função de que essa prática poderá validar um planejamento equivocado e prejudicar em um possível ganho de escala, se os quantitativos tivessem sido feitos de forma adequada.

O TCU³³, em seu julgado, embora voltado à Administração Pública, tem se manifestado nessa mesma linha, entendendo que os acréscimos devem ser realizados levando-se em consideração os quantitativos e valores por item, evitando a utilização de forma geral do valor global do contrato. Relativamente à possibilidade jurídica do decréscimo em valor inicialmente contratado, salienta-se que o Regulamento omissivo, dispondo tão somente quanto a acréscimos e complementações, conforme acima comentado.

Contudo, tal omissão não prejudica a possibilidade dos decréscimos, na medida em que sua fundamentação é principiológica, especificada no princípio da economicidade, indiretamente previsto no artigo 2º, bem como na expressão “acordo entre as partes” (negociação) prevista no artigo 29, todos do RLC, além do princípio da legalidade; logo, não havendo proibição expressa, tal prática é permitida.

Assim, as reduções são possíveis quando tecnicamente justificadas e aceitas pelas partes, não se aplicando o limite percentual do artigo. Cabe ao gestor decidir pela redução, observando a razoabilidade, bem como os aspectos de conveniência e oportunidade.

Art. 21. Todo bem adquirido ou serviço contratado nos termos deste Regulamento será entregue no local determinado no contrato, mediante recebimento formal pela FENACLUBES e entrega da nota fiscal pelo fornecedor, atestando a prestação dos serviços

221. Artigo autoexplicativo estabelece o procedimento para entrega do bem adquirido ou serviço contratado.

33 Neste sentido, TCU – Acórdão nº 1.733/2009 – Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes.
y:\juridico\2019\zaczur_relações de trabalho\parecer\fenclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



Art. 22. Sem prejuízo de outras penalidades previstas no edital, no contrato ou em outros documentos do processo de contratação, o não cumprimento das condições técnicas, comerciais ou jurídicas estabelecidas no processo de contratação ou no contrato, caracterizará o descumprimento das obrigações assumidas e poderá, em decisão motivada, acarretar ao contratado as seguintes penalidades:

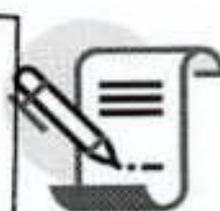
- I. Advertência;
- II. Multa;
- III. Suspensão temporária para participar dos processos administrativos de contratação da FENACLUBES e por consequência, de contratar com a mesma, pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses e máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

Parágrafo Único – A sanção prevista no inciso II poderá ser aplicada juntamente com as sanções indicadas nos incisos I e III, sem prejuízo da rescisão do ajuste por ato unilateral da FENACLUBES.

222. **Penalidades:** são as possíveis sanções a serem aplicadas às partes no caso de inadimplemento total ou parcial de suas obrigações e que serão detalhadas nos comentários dos artigos 21 deste Regulamento.

223. As hipóteses de penalidade previstas neste artigo estão vinculadas ao descumprimento total ou parcial das obrigações contratuais, ou seja, a rescisão, que também pode ser considerada uma consequência do inadimplemento, a suspensão do direito de licitar e de contratar com a FENACLUBES pelo prazo mínimo de seis meses e máximo de até dois anos, além de outras penalidades previstas no instrumento convocatório e/ou no contrato.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a stylized name.



224. Observa-se que no caso de descumprimento total ou parcial das obrigações contratadas, poderá a FENACLUBES rescindir o contrato de forma unilateral, ou seja, não dependerá da concordância do fornecedor ou contratado ou da celebração de qualquer instrumento, bastando para tanto a simples notificação a parte. O inadimplemento parcial é a hipótese em que há apenas um descumprimento parcial da obrigação que ainda pode ser cumprida, enquanto que o total ou absoluto refere-se à obrigação que não poderá mais ser cumprida, tornando-se inútil para a entidade³⁴.

225. O art. 607 do Código Civil Brasileiro, ao tratar dos contratos de prestação de serviço, prevê que o contrato termina, pelo escoamento do prazo, pela conclusão da obra, pela rescisão do contrato mediante aviso prévio, por inadimplemento de qualquer das partes ou pela impossibilidade da continuação do contrato, motivada por força maior. Essa possibilidade de rescisão e a notificação extrajudicial, embora prevista no ordenamento jurídico brasileiro, deve estar explicitada no instrumento convocatório e no contrato celebrado, a fim de minimizar os riscos de questionamento judicial por parte do contratado.

226. Antes da aplicação das penalidades, recomenda-se que o contratado seja notificado para que se manifeste acerca do alegado descumprimento. A notificação deve, quando possível, estar acompanhada de provas concretas, indicando o descumprimento contratual. Diante da inércia do contratado em reparar as pendências, vícios ou sendo improcedentes as justificativas apresentadas, poderão ser adotadas as providências abaixo, inclusive cumulativamente, a depender da sua gravidade:

- i. **Advertência**, que nada mais é do que um aviso para que o contratado ajuste a sua conduta a fim de evitar a aplicação de penalidade por parte do contratante;
- ii. Aplicação das penalidades previstas no contrato/instrumento convocatório;
- iii. Rescisão unilateral do contrato;
- iv. Suspensão do direito de licitar ou contratar com sistema FENACLUBES por prazo não superior a 2 (dois) anos.
- v. Multa

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'Z' followed by a surname.

34 TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil, 5ª ed. SP: Ed. Método, 2015, p. 412.

y:\juridico 2019\zaqur_relacoes de trabalho\parecer\fenclubes_parecer versão final enviada em 14jun2019.docx



227. O TCU recomenda a fixação no contrato e no instrumento convocatório das regras da aplicação das penalidades, e que neste caso fosse observada a ampla defesa, visando proteger os interesses da entidade, quanto aos descumprimentos dos prazos das respectivas contratações, quando restar certo o prejuízo causado por atrasos no desenvolvimento do objeto contratado³⁵.

228. Em que pese a decisão acima, cabe ressaltar que o FENACLUBES, por ser entidade privada, não está sujeita à aplicação da Lei nº 9.784/99, que trata do processo administrativo exclusivamente no âmbito da Administração Pública Federal.

229. A suspensão do direito de licitar ou contratar com a FENACLUBES deverá ser aplicada aos casos que configurem conduta ilegal, anticoncorrencial ou qualquer outra prática que possa ser considerada lesiva ao patrimônio da entidade. A aplicação desta penalidade dependerá de abertura de procedimento interno no qual deverá ser observado o direito de defesa.

230. Se houver o descumprimento do contrato, caberá, em regra, ao gestor aplicar as penalidades previstas no contrato celebrado. Excepcionalmente, pode-se afastar a aplicação de penalidades desde que tal conduta não cause prejuízo a FENACLUBES devidamente justificada.

CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Seção I - Das Disposições

Art. 23. Não poderão participar dos processos de contratação realizados pela FENACLUBES:

I. Dirigentes ou empregados da FENACLUBES;

35 [1] Acórdão nº 1.537/2006 – Segunda Câmara – TCU, da relatoria do Ministro Augusto Sherman (...). 2. Recomendar ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Estado de Rondônia (Sebrae/RO) que: 2.1 fixe, em instrumentos contratual e convocatório, e aplique, quando for o caso, observada a ampla defesa, as penalidades administrativas cabíveis em contratações, na linha do prescrito pelo art. 32 da Resolução CDN nº 138 (SEBRAE), de 2006, visando proteger os interesses da entidade, máximo quanto ao descumprimento dos prazos das respectivas contratações, haja vista restar indubitoso o prejuízo causado, por referidos atrasos, no desenvolvimento de projetos e soluções a cargo da unidade.



[Handwritten signature]

- II. Pessoas jurídicas que contenham, em seu quadro societário ou em seu quadro de funcionários, membros da diretoria ou empregados da FENACLUBES;
 - III. Fornecedores que estejam suspensos no direito de contratar com a FENACLUBES;
 - IV. Fornecedores impedidos de contratar com a Administração Pública;
- Outros casos identificados no decorrer do certame, mediante justificativa da comissão de contratação.

231. A regra do artigo 23 itens I e II do Regulamento visa a dar efetividade aos princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade. Busca-se evitar que sobre os processos de contratação da FENACLUBES pairassem quaisquer dúvidas sobre sua lisura e correção, vez que, em tese, os dirigentes e os empregados da entidade poderiam se beneficiar de informações privilegiadas em detrimento dos demais licitantes/contratantes.

232. Também afasta do processo fornecedor que esteja suspenso ou impedido de contratar com a própria entidade.

Art. 24. Os casos omissos ou as dúvidas suscitadas na interpretação do presente Regulamento serão resolvidos pela Diretoria da FENACLUBES, com base nos princípios gerais de direito.

233. Autoexplicativo, no caso de omissão ou dúvidas os assuntos serão resolvidos pela Diretoria que poderá se valer de parecer jurídico ou técnico de profissional habilitado.

Art. 25. É facultado à Comissão de Contratação, em qualquer fase do processo, desde que não seja alterada a substância da proposta, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo.

[Handwritten signature]



234. Assunto já comentado quando foram tratadas as competências da Comissão de Contratação e sua participação nos processos

Art. 26. Salvo quando expressamente disposto de forma contrária, os prazos contam-se em dias corridos, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o do vencimento.
Parágrafo Único - Os prazos estabelecidos neste Regulamento iniciam-se e expiram exclusivamente em dia útil na cidade de Campinas, local da sede da FENACLUBES.

235. A contagem dos prazos prevista no art. 26 do Regulamento adota o mesmo critério previsto no art. 132 do Código Civil³⁶.

236. O Regulamento adota como critério para a definição de dia útil aquele na cidade de Campinas devido o funcionamento da entidade, de modo a excluir da contagem todos os feriados nacionais e locais. Anote-se que o dia de funcionamento a que se refere o parágrafo único do artigo comentado, diz respeito exclusivamente à sede da FENACLUBES, não outra cidade onde porventura, estiver ocorrendo um processo pontual de contratação cuja definição de prazos deverá estar definida no instrumento convocatório.

Art. 27. Os processos de contratação custeados com recursos próprios da FENACLUBES ou demais recursos privados não se obrigam às disposições deste Regulamento.

237. **Este Regulamento atende apenas as contratações de bens e serviços objeto dos recursos da Lei 13.756/2018.**

³⁶ Art. 132. Salvo disposição legal ou convencional em contrário, computam-se os prazos, excluído o dia do começo, e incluído o do vencimento. § 1º Se o dia do vencimento cair em feriado, considerar-se-á prorrogado o prazo até o seguinte dia útil.



Art. 28. O presente Regulamento de Contratações de Bens e Serviços poderá ser aditado ou complementado e consolidado, por ato e deliberação da Diretoria Executiva da FENACLUBES.

238. Este artigo prevê a faculdade de alteração ou complementação do Regulamento mediante deliberação apresentada pela Diretoria Executiva da FENACLUBES objetivando melhorias nos processos realizados pela entidade.

239. Tais alterações, quando acordadas entre o colegiado e formalizadas por proposta fundamentada, são aprovadas. Após aprovação lavrada em ATA, as alterações passam a incorporar o texto do Regulamento.

Art. 29. O presente Regulamento, foi aprovado na Assembleia Geral Extraordinária realizada no exercício de 2019, entrando em vigor na data de sua publicação.

240. Este artigo dispõe sobre regra comum a toda norma, que diz respeito à eficácia, consignando que sua aptidão para produzir efeitos parte da data da publicação da norma no Diário Oficial da União. Além disso, o artigo revogou de maneira categórica as disposições contrárias aos seus termos existentes à época de sua publicação.

VII – CONCLUSÃO

241. Conforme procuramos demonstrar, devido a natureza jurídica privada da FENACLUBES, não há dúvidas de que o regulamento de contratações de bens e serviços por ela criado, possui autonomia normativa plena para reger suas compras e contratação de bens e serviços, sem guardar qualquer vinculação ou limitação subsidiária aos textos legais das compras governamentais, muito embora, no seu bojo traga observância aos princípios gerais da administração pública.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a stylized name, located at the bottom right of the page.

ZILMARA ALENCAR
PARECER



172

242. Os recursos oriundos da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, estão vinculados a finalidade específica do "Projeto de capacitação de gestores de clubes sociais" e o TCU pode avaliar a aplicação dessa verba.

É o parecer.

Brasília, 13 de junho de 2019.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Zilmara David de Alencar".

ZILMARA DAVID DE ALENCAR
OAB/DF n. 38.142

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Francisco de Paula Filho".

FRANCISCO DE PAULA FILHO
OAB/DF n. 7.530

Camila Alves da Cruz
CAMILA ALVES DA CRUZ
OAB/DF n. 37.349

REGISTRADO SOB Nº

173

00077643

1ª REPI CAMPINAS

**PARECER:
REGULAMENTO DE
CONTRATAÇÃO DE BENS E
SERVIÇOS DA FEDERAÇÃO
NACIONAL DOS CLUBES
ESPORTIVOS
FENACLUBES**

Ana Maria Vieira dos Santos Neto
INSTITUTO DE LOGISTICA PUBLICA

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º REPI CAMPINAS

174

**PARECER – REGULAMENTO DE CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
DA FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES ESPORTIVOS -
FENACLUBES**

I - Antecedentes

A publicação da Medida Provisória n. 841, em 11 de junho de 2018, que dispunha sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e a destinação do produto da arrecadação das loterias.

Esta medida gerou uma forte reação no ambiente esportivo, passando as entidades a forte exercer influência e pressão política para que as verbas alocadas para programas e ações não fossem prejudicadas tendo em conta os benefícios sociais advindos da implementação desta política pública. Assim foi publicada a Medida Provisória n. 846/2018, que retornou com os recursos das loterias às entidades que haviam sido excluídas na Medida Provisória n. 841.

A Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, regulou outros temas importantes para a FENACLUBES, dos quais destacamos os seguintes:

*- obrigatoriedade de que os recursos destinados à Federação Nacional dos Clubes Esportivos (FENACLUBES) sejam utilizados em capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais (art. 20-B, inclusão) e a obrigatoriedade de que o Tribunal de Contas da União (TCU), sem prejuízo da análise das contas anuais de gestores de recursos públicos, fiscalize a aplicação dos recursos destinados ao Comitê Olímpico do Brasil (COB), ao Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), ao Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), à Confederação Brasileira de Desporto Escolar (CBDE), à Confederação Brasileira de Desporto Universitário (CBDU) e à FENACLUBES (art. 20-C, inclusão).

- previsão de que os agentes operadores das modalidades lotéricas farão os repasses das parcelas das arrecadações das loterias diretamente ao COB, ao CPB, ao CBC, à CBDE, à CBDU, à FENACLUBES e às secretarias estaduais de esporte, restando suprimidas as menções diretas às entidades desportivas e de práticas desportivas constantes do concurso de prognóstico esportivo pelo uso de suas denominações, marcas e símbolos, bem como às

entidades desportivas da modalidade futebol que cederam os direitos de uso de suas denominações, marcas, emblemas, hinos ou símbolos para execução do concurso de prognóstico específico (art. 20);

- obrigatoriedade de que o percentual de 3,53% (três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento) devido ao Ministério do Esporte a partir de 1º de janeiro de 2019, advindo da distribuição do produto da arrecadação das loterias de prognósticos numéricos, seja descomposto em benefício efetivo do Ministério do Esporte sob o percentual de 2,49% (dois inteiros e quarenta e nove centésimos por cento), em benefício da FENACLUBES sob o percentual de 0,04% (quatro centésimos por cento) e em benefício das secretarias de esporte dos estados e do Distrito Federal sob o percentual de 1,00% (um por cento), proporcionalmente ao montante das apostas em cada unidade da Federação, para aplicação conforme descrição anterior (art. 15, § 2º, inciso II, inclusão).*

Os percentuais de arrecadação foram estabelecidos da seguinte forma:

REDISTRIBUIÇÃO DA ARRECAÇÃO DAS LOTERIAS (EXCETO LOTEX)								
Simulação de novo sorteio com base em arrecadação de 2018 (em R\$ mil)								
DESTINAÇÃO	LOTÉRIAS		RCPJ 2018					
	%	R\$ 21/12/18	%	Variação % em relação à lot atual	a partir de 01/01/19*	%	Variação % em relação à lot atual	
Seguridade Social	2.165.234,02	16,87	2.165.234,02	16,87	0,00	2.165.234,02	16,87	0,00
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	8.308,26	0,06	4.896,49	0,04	-41,67	1.077,07	0,02	-75,00
Fundo Nacional de Cultura (FNC)	109.563,53	0,80	358.250,27	2,80	0,00	154.814,30	1,27	-1,28
Fundo Financeiro Nacional (Funfin)	385.064,53	2,90	127.714,22	0,99	-66,82	303.350,30	2,40	-4,96
Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	—	0,00	1.160.000,00	9,08	—	640.000,00	5,15	—
Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)	608.545,03	4,70	—	0,00	-100,00	—	0,00	-100,00
Fundo Nacional dos Direitos de Criança e do Adolescente	—	0,00	1.384,71	0,01	—	1.384,71	0,01	—
Ministério do Esporte	304.271,79	2,37	311.894,14	2,43	2,49	306.672,31	2,38	0,46
Secretarias estaduais de esporte	181.405,68	1,41	120.666,26	0,94	-33,35	120.666,26	0,94	-33,35
Confederação Nacional dos Clubes (Fenacclubs)	2.749,42	0,02	4.838,65	0,04	76,72	4.838,65	0,04	76,72
Comitê Brasileiro de Clubes (CBC)	50.495,87	0,39	60.483,15	0,47	20,78	60.483,15	0,47	20,78
Confederação Brasileira de Desportos Esportivos (CBDE)	4.668,15	0,04	26.412,58	0,21	290,40	26.412,58	0,21	290,40
Confederação Brasileira de Desportos Universitários (CBDEU)	2.720,65	0,02	12.308,28	0,10	386,89	12.308,28	0,10	386,89
Comitê Olímpico Brasileiro (COB)	207.132,30	1,61	219.790,18	1,71	6,11	219.790,18	1,71	6,11
Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB)	36.096,30	0,28	122.311,17	0,95	221,04	122.311,17	0,95	221,04
Clubes que cedem imagens para o concurso	72.163,07	0,57	72.163,07	0,57	0,00	72.163,07	0,57	0,00
Despesas de custos e manutenção	2.452.037,25	19,10	2.452.037,25	19,10	0,00	2.452.037,25	19,10	0,00
Patrimônio líquido	5.962.568,93	45,93	3.822.940,65	29,59	-35,40	3.894.563,39	30,12	-2,38
Imposto de Renda (IR) sobre prêmio bruto	1.707.016,13	13,11	1.691.462,72	13,03	-0,84	1.712.474,25	13,14	0,26
TOTAL	12.856.151,00	100,00	12.856.151,00	100,00	0,00	12.856.151,00	100,00	0,00

* Não inclui concursos específicos: Jogos, Cruz Vermelha ou Petiscos.

† Vale apenas quando a Loteria começar a arrecadar.

‡ Continua com recursos de prêmios não resgatados (não computados).

§ Aplicados em jogos esportivos, contribuição e reforma de instalações esportivas.

Obs: pequenas variações ocorrem devido à complexidade da legislação e à soma de todos as loterias atuais.

Fonte: Agência Câmaras, com dados da Caixa Econômica Federal e da Portaria 30/98 - Ministério da Fazenda

Como decorre da leitura do quadro as verbas destinadas a FENACLUBES devem ser alocadas de acordo com o artigo 24 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, ou seja, "utilizados em capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais." Ademais, o TCU, sem prejuízo da análise das contas anuais de gestores de recursos públicos, fiscalizará a aplicação dos recursos destinados à FENACLUBES.

Esta alteração nas regras relativas à fiscalização dos recursos implica em mudanças no marco regulatório de contratações, ademais o aumento de fundos gera uma maior responsabilidade e uma oportunidade criar outras ações e programas mais sofisticados. Ante o exposto, o Presidente a entidade, Dr. Arialdo Boscolo, nos honrou com a tarefa de adequar o marco regulatório, cuja proposta se encontra em anexo, a qual passamos a comentar.

II – Explicação das alterações propostas

O artigo 1º foi adaptado à Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Na verdade, as federações são entidades sindicais de segundo grau, que representam a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas. No caso da FENACLUBES agrupa atividades multidesportivas em todo o território nacional e dedica-se ao desenvolvimento e fortalecimento das competências dessas organizações.

Art. 1º. O presente Regulamento aplica-se exclusivamente à execução dos recursos destinados à Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais previstos na alínea “c” do inciso I e da alínea “c” do II do §2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Art. 2º. As contratações de bens e serviços, necessários à execução dos recursos, serão precedidas de um processo de contratação, obedecidos os procedimentos próprios e padronizados, regidos na forma deste Regulamento.

§ 1º. O processo de contratação destina-se a garantir a observância dos princípios gerais da Administração Pública; bem como a escolha da proposta mais vantajosa para a FENACLUBES.

§ 2º. Para fins de padronização, controle e fiscalização das seleções e contratos celebrados, na formalização dos procedimentos de contratações deverá ser adotada forma simples e individualizada, documentando-se os elementos suficientes à comprovação dos dados necessários à tomada de decisão.

177
↓

O regime jurídico das federações é de direito privado. Entretanto, os recursos transferidos pelo poder público para a FENACLUBES não perdem a sua natureza por serem geridos pela entidade, de acordo a Constituição Federal, art. 70, que estabelece os princípios gerais, formas de controle e os sistemas de controle:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária.

Ante o exposto, os recursos repassados devem alocados de acordo com os princípios gerais do direito público e a sua boa aplicação sujeita-se ao controle administrativo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre finalidade do Controle Administrativo, leciona que "é a de assegurar que Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade" afirmando ainda que "em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa"¹.

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho aduz que o controle tem o fito de "assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados seus objetivos, devendo sempre atuar em conformidade com padrões fixados na lei e buscar o interesse da coletividade, além de garantir que não sejam vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas",²

Lembramos, por oportuno, que este controle não se limita a um controle de legalidade, de aferir se os atos analisados estão em consonância com as disposições legais, princípio

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009. pg. 724.

² ALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Pg. 98

inerente a todo estado de direito, mas tratando-se de recursos públicos exige-se a sua legitimidade, ou seja, que as atividades estejam de acordo com os princípios mais gerais de Direito Público, sempre com vistas ao bem-estar da comunidade na aplicação dos recursos, o apreço à moralidade, o respeito à melhor relação custo-benefício, em que não implique no desperdício dos recursos do Estado, que estes estejam sejam alocados de acordo com a sua finalidade e os resultados esperados^{3,4}

Como já decidiu o TCU: "O atingimento da finalidade do convênio não se confunde com a mera conclusão da obra ou entrega do bem, sendo necessário que a sociedade usufrua do investimento público realizado (Acórdão 2581/2014-Plenário, em 01/10/2014, relator Ministro Bruno Dantas, Relator).

Janaina Schoenmaker enfatiza que: "Seja mediante provocação ou ex-offício, os Tribunais de Contas poderão realizar sobre elas inspeções e auditorias de O art. 71, inciso II, da CR/1988, estabelece que o Tribunal de Contas e demais Cortes de Contas é competente para julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos da Administração Pública Direta, Indireta, abarcando também as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como daqueles que provocarem prejuízos ao erário. Analisando o referido dispositivo constitucional, as entidades do terceiro setor que recebem recursos públicos deve prestar contas ao Tribunal de Contas acerca do uso desses recursos. Esse controle deve ocorrer a partir natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial..."⁵.

Ante o exposto, nos parece extremamente louvável que a entidade tenha criado e, no presente momento atualizado, um regulamento que contenha diretrizes, procedimentos, que muito embora simplificados espelham sustentáculos das normas que regem a matéria e das orientações dos Tribunais de Contas para execução da fiscalizações de parcerias da

³ SILVA, José Afonso da: *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 724.

⁴ Este sido a posição reiterada do Tribunal de Contas da União. Veja-se, por exemplo, o Acórdão 2835/2016-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER: " A execução parcial do objeto de um convênio somente será considerada, para fins de redução do valor do débito apurado, quando comprovadamente a parcela concluída for aproveitável para a finalidade esperada.

⁵ SCHOENMAKER, Janaina, *Controle das parcerias entre o Estado e o Terceiro Sector pelos Tribunais de Contas*, Dissertação de Mestrado, USP, 2011, p.104

Administração Pública, modelo que, segundo alguns doutrinadores, como o Professor Tarso Cabral Violin, tem se mostrado mais "racional, eficiente, previsível e substancialmente democrático"⁶

Claro que o preceito constitucional e a própria Lei n. 13.756, de 12 de dezembro de 2018, impõem a fiscalização de forma a que os recursos públicos sejam gastos de maneira adequada e transparente. No entanto, não se pode pretender que o setor privado, incumbido por disposição legal de colaborar com o setor público, utilize a complexa legislação existente para o Poder Público, pois, a nosso ver, a imposição do regime jurídico de direito público, concernente à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório implicaria também na formalização das prerrogativas inerentes ao poder público, como cláusulas exorbitantes, rescisão unilateral, aplicação de penalidades, dentre outras, e de um aparato de recursos humanos e tecnológicos. Para tanto, não teríamos fundamento jurídico constitucional ou legal.

Portanto, entendemos que a utilização dos recursos públicos transferidos para as entidades desportivas deve obedecer aos princípios peculiares à sua utilização, como: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, mas inseridos em seu próprio contexto das atividades que serão implementadas, com regulamentos próprios, de forma a dar segurança dos gestores da FENACLUBES e norte à fiscalização do poder público, neste caso TCU.

Nessa esteira, efetuaram-se mudanças no artigo segundo para acrescentar um outro princípio: a transparência. Esta alteração advém da necessidade de dar publicidade à conduta ética dos setores administrativos e financeiros das entidades privadas sem fins lucrativos, que estão sendo cada alvo de supervisão, colocados à prova pela Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, em vigor no país desde janeiro de 2014, tem levado os gestores à reflexão e tomada de decisões estratégicas no intuito de manter e dar publicidade a uma boa conduta. Note-se que o art. 27 do regulamento afasta da aplicação deste regulamento qualquer processo que seja custeado com recursos próprios da FENACLUBES ou demais.

⁶ VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.275.



130

A referida lei estabelece que fundações, empresas e associações respondem civil e administrativamente quando a ação de um empregado ou um representante ocasionar prejuízos, danos ao patrimônio público ou violar os princípios da administração. Visando então cumprir às exigências da lei, programas de compliance estão sendo cada vez mais incorporados na sociedade civil.

Ora, obedecer, comprometer-se com a integridade, exige uma comunicação eficiente e transparente. Por isso, agregamos o referido princípio, certos que este é o Norte da atual direção da FENACLUBES. Por isso também se adicionou um parágrafo ao artigo 15, para impor a necessidade de publicar os dados relativos aos processos da FENACLUBES.

A segunda nota que merece destaque no artigo segundo é que se ressaltou a importância da padronização de processos, típica da gestão por resultados bem conhecida por o setor privado. Ou seja, aponta para a uniformização de uma sequência de procedimentos, atividades, funções ou tarefas que visam a realização de uma contratação de forma mais célere, de acordo com os princípios supracitados e forma a garantir resultado e, naturalmente, itens de controle, sem os quais não é possível gerenciar de forma eficiente.

Além da melhora continua visando a excelência e celeridade dos procedimentos executados, outro grande benefício na área fiscalização pública é promover a transparência da prestação de contas, facilitando as auditorias do TCU, pois geram evidências que, facilitam e agilizam o trabalho dos auditores, já que tornam os fluxos de trabalho aderentes à rotina de trabalho das instituições e adequados aos padrões exigidos

Art. 3º. Para os fins deste Regulamento considera-se:

- I. capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais - objeto organizacional atribuído à FENACLUBES de acordo com o art. 24 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e executado por meio da realização de fóruns, seminários, oficinas, painéis de debates, cursos, palestras técnicas, palestras motivacionais, feiras, concursos, atividades de relacionamento, integração e outras formas de difusão do conhecimento, para os gestores profissionais e estatutários dos clubes que atuam na administração das atividades esportivas, culturais, sociais e de lazer, possibilitando que os mesmos realizem uma gestão de excelência, na busca constante da valorização dos clubes e dos serviços que prestam à sociedade.**



181

- I-A. sempre que possível, todos os eventos serão unificados e sequenciados na forma de Conferência Nacional dos Gestores de Clubes e/ou do Congresso Brasileiro de Clubes, em dois módulos com atividades para colaboradores contratados dos clubes e outro para dirigentes estatutários de clubes, pelo princípio da economicidade, com a realização da "Semana dos Clubes" comemorativa ao "Dia Nacional dos Clubes Esportivos Sociais", nos termos da Lei nº 12.333, de 15 de setembro de 2010, alcançando assim a gestão dos clubes de forma integral;
- II. contratação - todo procedimento de contratação remunerada de bens e/ou serviços para fornecimento, seja de uma só vez ou parceladamente, com a finalidade de suprir a FENACLUBES no desenvolvimento da capacitação, formação e treinamento dos gestores de clubes sociais;
- III. requisição - é o documento formal, emitido pela área interessada na contratação, contemplando a justificativa quanto à sua necessidade, como também a especificação detalhada do bem e/ou serviço pretendido, para autorização da abertura do respectivo processo de contratação pelo Presidente da FENACLUBES;
- IV. fornecedor - toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira e entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços de qualquer natureza à FENACLUBES;
- V. contrato - instrumento jurídico celebrado entre o fornecedor e a FENACLUBES para fornecimento de bens e/ou serviços, sem qualquer vínculo de subordinação entre esta e os funcionários da prestadora de serviço;
- VI. processo de contratação - o conjunto de procedimentos, que receberá número único, respeitando ordem cronológica crescente, devidamente documentado, circunstanciado e organizado, aberto mediante prévia autorização do Presidente da FENACLUBES, objetivando a contratação de fornecedores;
- VII. comissão de contratação - colegiado permanente ou especial, composto por, no mínimo, 3 (três) integrantes formalmente designados, com a função, entre outras correlatas, de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às contratações;



132

- VIII. **edital - instrumento de convocação para cotação prévia de preços, contendo a descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, as regras de participação, os critérios de julgamento das propostas e as condições de cumprimento do contrato;**
- IX. **aviso de Edital - extrato do instrumento de convocação contendo o objeto da contratação, e os prazos para apresentação e seleção das propostas;**
- X. **homologação - ato pelo qual o coordenador da comissão de contratação da FENACLUBES, após verificar a regularidade dos atos praticados no processo de contratação, ratifica o resultado e adjudica o objeto do processo ao vencedor.**

O artigo terceiro foi proposto de forma a espelhar a determinação legal, do artigo 24, da Lei 13.756/18, sobre o destino que deve ser dado às verbas repassadas por transferência obrigatória para a FENACLUBES, que basicamente devem ser executadas a vários tipos de eventos visando fortalecer as competências institucionais dos seus associados, assim sendo a verificação da prestação de contas vai recair essencialmente sobre este tipo de contratação, e andou bem o regulamento ao definir de forma detalhada quais serão as ações executadas pela entidade para atingir a sua missão institucional.

Neste sentido cabe ressaltar que a sua Diretoria, de forma a outorgar a maior transparência possível a sua atuação já determinou como seriam implementados estes recursos, tendo sido publicado um documento de visão, que traduz as necessidades do seu público alvo e o planejamento das contratações de forma a retirar as maiores vantagens possíveis dos processos e atividades que serão realizadas.

Art. 4º. A Diretoria Executiva instituirá uma comissão de contratação, composta por, no mínimo, 3 (três) integrantes, sendo pelo menos 2(dois) diretores, no exercício de seus mandatos, que realizará os processos relativos às contratações de bens e serviços realizadas pela FENACLUBES.

§1º - A Diretoria Executiva indicará entre os membros o coordenador da comissão.

§ 2º - Os membros da comissão de contratação responderão solidariamente por todos os atos praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

O regulamento reitera a letra e o espírito presente na atual de licitações, onde encontramos vários dispositivos que tratam de procedimentos que devem ser adotados pela comissão e, ao tratar da responsabilidade dos membros das comissões de licitação, adota a letra do § 3º do art. 51, que estipula que os agentes responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo se posição pessoal divergente, devidamente motivada e registrada em ata da reunião em que a decisão foi tomada. Caso contrário, a jurisprudência do TCU tem se consolidado no sentido de que os membros das comissões de licitação, especial ou permanente, são condenados em débito solidariamente com os demais responsáveis, caso a irregularidade por eles praticada tenha nexo de causalidade com o prejuízo causado ao Erário. Nessa situação podem ser apenados com a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Portanto, o membro da comissão estará excluído de responsabilidade em duas situações: 1. se efetivamente restar demonstrado que não agiu, ao menos, com culpa⁷; 2. ou, se, expressa e justificadamente, tomar posição individual divergente da adotada pela comissão de licitação, consoante razões consignadas em ata da reunião em que a aludida decisão foi tomada.

Deve destacar-se que não basta a mera discordância oral com o posicionamento da comissão de licitação ou o fato de que se absteve de votar. A divergência deve ser expressa, devidamente justificada, registrada em ata que indique de forma inequívoca uma posição individual contrária.⁸

Note-se, entretanto, que a norma não distingue no ciclo da compra as atribuições de planejamento⁹ e julgamento, que de acordo com a redação do artigo em apreço parece

⁷ Os membros da Comissão de Licitação responde em solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão. O art. 51 da Lei 8.666/1993 traz as atribuições da comissão permanente de licitação, dentre as quais não se encontra a definição do objeto da licitação. Acórdão 687/2007-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

⁸ Acórdão 1780/2007-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO, que O posicionamento divergente devidamente documentado de comissão de licitação deve ser considerado como excludente de responsabilidade dos integrantes da referida comissão, recaindo a responsabilidade exclusivamente nos gestores que homologaram os processos licitatórios.

⁹ Irregularidades inerentes à etapa de planejamento da contratação não podem ser imputadas aos integrantes da comissão de licitação designada para a fase de condução do certame. Acórdão 1673/2015, Plenário, Relator: BRUNO DANTAS

estarem concentradas três membros da Diretoria e no Presidente da FENACLUBES. Em termos práticos as exigências para habilitação, definição de modalidade de licitação, metodologia de avaliação de qualidade dos serviços e elaboração de modelo de planilha de custos são itens inerentes à fase de planejamento da contratação e não afetos às atribuições típicas da comissão de licitação, razão por que irregularidades apuradas nessa fase¹⁰ podem ser imputadas à comissão especialmente designada para conduzir o certame. (Acórdão 1005/2011, Plenário, Relator: (Ubiratan Aguiar).

134

Por outro lado, todos os atos referentes às inexigibilidades e dispensas são responsabilidade da Comissão já que é responsável por todo o ciclo da compra, não se lhe aplicando a reiterada jurisprudência do TCU no sentido de que o "exame de situações aptas a ensejar o procedimento de dispensa ou inexigibilidade não integra o rol de competências da comissão de licitação. Acórdão 2124/2008-Primeira Câmara, Relator Marcos Bemquerer.

Art. 5º. O procedimento de contratação será formalizado a partir da identificação das demandas de bens ou serviços pela área interessada, e da requisição formal de contratação a ser submetida à anuência do presidente da FENACLUBES ou pela pessoa a quem ela delegar competência.¹⁰

§ 1º. A requisição formal de contratações deverá conter a especificação detalhada do bem ou serviço pretendido, contemplando o padrão de qualidade e desempenho esperados, a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas; e ainda, quando for o caso, as condições de fornecimento, guarda, armazenamento, prazo de garantia, instalação e adequação às normas de padronização, entre outros aspectos considerados necessários pela área requisitante.

A regra impõe que o objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade da FENACLUBES com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição. Andou o regulamento ao arrolar itens necessários à boa descrição do objeto, pois como afirma por JUSTEN FILHO (2009, p. 133): "Grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de autuação cuidadosa e diligente nessa etapa

¹⁰ Objeto da licitação, segundo MEIRELLES (1999, p. 250), "é a obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão e a locação que, afinal, será contratada com o particular



185

interna.¹¹ Na verdade, tratou-se, de replicar a disciplina contida no inciso II, do art. 3º, da Lei nº 10.520, de 17/07/2002 (BRASIL, 2008), que determina que "a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição." Caminhou no mesmo sentido dos arts. 14, 38, caput e 40, inciso I, da Lei nº 8.666, que dispõem que o objeto da licitação deva ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara.

§ 2º. Desde que formalmente justificada, a indicação de marca ou modelo será admitida nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) quando determinado modelo ou marca comercializada por mais de um fornecedor for a única capaz de atender às necessidades da FENACLUBES;
- c) quando a descrição do objeto a ser adquirido puder ser melhor compreendida pela identificação de determinada marca ou modelo aptos a servir como referência, situação em que será obrigatório o acréscimo da expressão "ou similar ou de melhor qualidade".

O parágrafo segundo espelha de forma geral a jurisprudência do TCU e em particular o conteúdo da Súmula nº 270/2012: "Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender a exigências de padronização e que haja prévia justificção. ". Na verdade, o TCU tem permitido fazer menção a marca de referência no edital, "como forma ou parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo "ou equivalente", "ou similar", "ou de melhor qualidade", podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada." ¹²Bruno Dantas, Acórdão 113/2016-Plenário

¹¹ No mesmo sentido SILVA (1998, p. 42) destaca: Tem sido comum a prática do empirismo, do acaso e da pressa na iniciação dos procedimentos licitatórios, e por essa razão, não há novidade alguma na constatação de obras que jamais foram concluídas; estoques de materiais em excesso ou sem possibilidade de uso sem saber quem foi o responsável pela aquisição; desperdícios de tempo e de dinheiro público pelo fato de não se caracterizar adequadamente o bem ou serviço necessário.

¹² Bruno Dantas, Acórdão 113/2016-Plenário

O art. 5, portanto, adere sabiamente à jurisprudência da Corte de Contas sobre o tema relativo à indicação de marcas. A Lei de Licitações e Contratos atual veda que o edital inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for técnica e economicamente justificável, na medida que esta prática impõe restrições ao caráter competitivo da licitação trazendo proibição expressa à indicação de marca (Lei n. 8.666/93, art. 7º, § 5º).

A interpretação do TCU proclama que a "vedação imposta por esse dispositivo é um dos mecanismos utilizados pelo legislador no sentido de conferir efetividade aos princípios informativos da licitação, entre esses o da livre concorrência, o do julgamento objetivo e o da igualdade entre os licitantes"¹³

O dispositivo regulamentar em apreço, também determina a proibição de indicar marca como critério de afastamento de outras mas, de acordo com recente julgado, publicado em 27 de janeiro de 2016, o TCU resumiu a jurisprudência esparsa da Corte, entendendo pela possibilidade da menção a marca no edital, como referência ou parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo "ou equivalente", "ou similar", "ou de melhor qualidade", podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada. (TCU, Acórdão 113/2016, Plenário). Ainda que não conste do referido julgado expressamente como requisito, a indicação deverá prioritariamente recair sobre marcas e tecnologias consolidadas no mercado, cujas características sejam imprescindíveis para satisfação do interesse público e conter os seguintes requisitos de aplicabilidade:

- (i) a indicação deve ser mera referência, não se tolerando qualquer conduta tendente a vedar a participação de outras marcas;
- (ii) observância ao princípio da impessoalidade, de modo que a indicação seja amparada em razões de ordem técnica;
- (iii) apresentação da devida motivação (documentada), demonstrando que somente a adoção daquela marca específica pode satisfazer o interesse da Administração; e

¹³ Acórdão 1553/2008 – Plenário

(iv) acrescentar ao edital expressões do tipo "ou equivalente", "ou similar" e "ou de melhor qualidade";

Portanto, no nosso entendimento, o regulamento manteve o núcleo central do referido julgado na esteira da jurisprudência do TCU.

§ 3º. A requisição formal de contratações deverá conter, ainda, a indicação do evento, aprovado pela FENACLUBES, ao qual a demanda se vincula.

Este paragrafo reporta-se ao escopo intrínseco dos recursos repassados para a organização, que devem ser reservados para implementar as atividades previstas em lei. Cuida-se de uma excelente pratica para promover a transparência da prestação de contas e facilitar auditorias internas e externas. Recordo, por oportuno, que as verbas repassadas por transferência obrigatória para a FENACLUBES destinam basicamente a vários tipos de eventos visando fortalecer as competências institucionais dos seus associados, assim sendo a verificação da prestação de contas vai recair essencialmente sobre este tipo de contratação:

Art. 6º. Com o objetivo de se buscar maior eficiência, economicidade e ampliar o universo da competição, a contratação poderá ser parcelada, desde que o objeto seja divisível, a solução revele-se técnica e economicamente viável, e não haja perda de economia de escala.

O artigo citado toma como paradigma o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e a Súmula n. 247¹⁴ do Tribunal de Contas da União, que determinam a divisão do objeto, em itens ou lotes, como uma presunção infere que a cisão em parcelas menores, aumentará a competitividade e, conseqüentemente, alcançará propostas mais vantajosas para a organização.¹⁵ Nesse

¹⁴ Neste sentido o acórdão proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues:

O parcelamento do objeto escapa à discricionariedade administrativa sob circunstâncias em que se faça impositivo. Sua não adoção, nessa situação, configura patente ilegalidade.

O parcelamento, além de disposição legal, é regra ética, de bom-senso e de boa administração, de modo a se promover o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem perda da economia de escala.

¹⁵ Este entendimento deve ser temperado segundo caso a caso. Veja-se, por exemplo o Acórdão n. 10049/2018 – 2ª Câmara, seguindo a mesma linha do Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, no sentido de que "O parcelamento do objeto deve ser adotado apenas na contratação de serviços de maior



138

sentido incumbiria ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado de forma a aproveitar os recursos disponíveis no mercado e à ampliar a competitividade, ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do processo de contratação.¹⁶

O fracionamento será regra, em princípio, quando seja técnica e economicamente viável, ou seja, deve-se manter a integralidade do bem ou do serviço, segundo Justen Filho, *"a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. (...) a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento"*¹⁷. Não se deve admitir o parcelamento quando tal medida implicar na sua desnaturação, onde em risco a satisfação do interesse público em questão,

Por outro lado, não se deve realizar o parcelamento se o valor for superior, caso fosse feita licitação de forma global, o parcelamento deve trazer benefícios para a organização, proporcionando um aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto. No entanto, para uma real noção da viabilidade econômica do parcelamento, é preciso ter em mente a redução de custos proporcionada pela economia de escala. Por pertinente, trago à baila o ensino de Justen Filho:

"O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória). (...)"¹⁸

especialização técnica, uma vez que, como regra, ele não propicia ampliação de competitividade na contratação de serviços de menor especialização. "

¹⁶ A falta de parcelamento do objeto da licitação, em tantas partes quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, afronta o disposto no art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993. Acórdão 2006/2012-Plenário, Relator: WEDER DE OLIVEIRA

¹⁷ Justen Filho, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 208

¹⁸ . Justen Filho, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 209

Então, o fracionamento é obrigatório quando: a) se tiver o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado; b) se ampliar a competitividade sem perda da economia de escala. Mas destaca-se que, mesmo que fracionado, o limite para as dispensas do processo de contratação deve ser avaliado pelo valor total da contratação. Ou seja, tratando de parcelas da mesma linha de fornecimento, o certame, assim, não pode ser fracionado para o fim de que os valores se adaptem aos limites que permitiriam realizar a dispensa por valor.

189

Art. 7º. O valor estimado da contratação deverá ser apurado por meio de pesquisa dos preços praticados no mercado local, regional, e/ou nacional ou no mercado onde se dará a execução da atividade.

§1º. Na estimativa quanto ao valor da contratação deverão ser considerados, além do valor dos bens e/ou serviços a serem adquiridos, aspectos como o custo de transporte e seguro até o local de entrega, condição de pagamento, prazo de entrega e garantia, custo para operação do produto, impacto ambiental e custo de descarte, dentre outros julgados pertinentes.

§2º. A pesquisa de preços será utilizada como parâmetro objetivo na definição do valor de referência a ser previsto nos instrumentos convocatórios que inauguram a fase externa do processo de contratação, se for o caso, bem como no julgamento das ofertas apresentadas no momento de aceitação de propostas.

§3º. Considerando-se a natureza do bem ou serviço a ser contratado, assim como a realidade local, a pesquisa de preços deverá ser realizada junto a, no mínimo, 3 (três) fornecedores, podendo ser utilizados os seguintes parâmetros de busca:

I. pesquisa com fornecedores;

II. outras fontes de publicações em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data, hora de acesso.

§ 4º. O resultado da pesquisa de preços será a média obtida, no mínimo de 3 (três), para as contratações quando da realização da cotação prévia de preços, que não contenham diferenças desproporcionais entre os valores encontrados.



§ 5º. Se a pesquisa for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de orçamento que poderá ser remetido por correio eletrônico (e-mail) ou fax, definindo-se um prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser adquirido ou contratado.

190
f

§ 6º. Excepcionalmente, mediante justificativa pela Comissão de Contratação, será admitida a pesquisa com menos de 3 (três) fornecedores.

A sustentabilidade ambiental foi introduzida pois é uma agenda positiva que em muito contribuirá para que a FENACLUBES se distinga das demais entidades do Sistema Nacional de Esportes como uma organização cujo desempenho tem capacidade para criar valores e mudar paradigmas. A sustentabilidade como respeito ao meio ambiente em sua cultura organizacional, tem sido como uma excelente oportunidade de crescimento para as entidades que, ademais disso, reforça a sua imagem e, maioria das vezes, reduz os seus custos.

Ademais, recursos destinam-se basicamente à execução de serviços e a maioria dos requisitos podem ser incorporados como obrigações da contratada, ou seja, a mudança não exige grandes esforços da FENACLUBES.

Ademais, o artigo 7º aporta as regras e princípios sobre procedimentos para as estimativas de preços.

A Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 exige que dados como o orçamento prévio elaborado pela Administração Pública sejam divulgados aos licitantes como requisito da fase interna da licitação em orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (artigo 7º, parágrafo 2º, inciso II). Esta estimativa deve ser anexada obrigatoriamente ao edital (artigo 40, parágrafo 2º, inciso II). Entretanto a Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, ao abordar a questão, artigos 3º, inciso I, e 4º, inciso III, não determinou expressamente a obrigatoriedade da publicação do orçamento estimado como anexo do edital.

Ante esta omissão, o Tribunal de Contas da União, entendeu que a publicação seria facultativa, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal termo de referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, nesse mesmo edital, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPI CAMPINAS

191

para obtê-los" (Acórdão n. 531/2007 - Plenário). Em outra ocasião, ao julgar supostas irregularidades perpetradas pelo Banco do Brasil, Pregão Eletrônico n. 2009/28685, o Tribunal reiterou a mesma interpretação afirmando que na modalidade pregão, "o orçamento estimado em planilhas e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital", devendo estar necessariamente inserido no processo relativo ao certame, conforme exigido pela Lei n. 10.520/2002 (art. 3º, III, c/c o art. 4º, III) e pelo Decreto n. 5.450/2005 (art. 30, III), ficando a critério do gestor a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir "dita peça" no edital.

O Regime Diferenciado de Contratações, Lei n. 12.462/11, norma mais recentemente e responsável por a maior parte dos recursos executados do Orçamento Geral da União, permite ao administrador não dar publicidade do orçamento estimado até à adjudicação, de acordo com *caput* do art. 6º:

Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

O decreto regulamentador do RDC estabelece que o orçamento poderá, em algumas hipóteses, não ser mantido em sigilo até ao ato de adjudicação do objeto, *caput* do art. 9º, do Decreto n. 7.581/11. A regulamentação cita expressamente dois casos em que o orçamento deve ser divulgado: licitação por maior desconto e licitação por melhor técnica. Trata-se, como é óbvio, de uma impossibilidade lógica. Entretanto, ressalta-se, a regra é o sigilo do orçamento.

Assim, parece que o legislador brasileiro tem ao longo do tempo, mitigado e até afastado a exigência do orçamento estimado, adequado as normas nacionais de licitações e contratos pátrias às melhores práticas internacionais. Portanto, entendemos que esta tendência está consolidada no direito brasileiro e espelha as melhores práticas de mercado. A Administração não pode, tratando-se de preciosos recursos públicos, dar prevalência à forma e não aos resultados, que se têm mostrado mais efetivos quando o orçamento prévio é sigiloso."

Note-se que o regulamento de compras deu especial ênfase ao método de estimativa de preços, de forma a aproximá-lo das práticas usuais no sector privado. Neste



momento é bom lembrar que a FENCLUBES é uma entidade privada sem fins lucrativos, usar as práticas de mercado faz parte da sua natureza, assim entendeu o legislador, ao revogar a exigência de licitação na Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014 e, posteriormente, revogar até a necessidade de regulamento das entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos do poder público, ante a edição da Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Assim, entendemos que o regulamento deveria ser claro estatuinto que:

1. Os certames cujo tipo de julgamento seja por maior desconto, ou melhor técnica, só poderão, como é lógico, ser julgados se for dada publicidade ao orçamento estimado em editais;
2. A divulgação obrigatória do detalhamento dos quantitativos e demais especificações necessárias para a elaboração das propostas, pode não conter as informações relativas ao orçamento estimado da contratação, mas deve ser aberta aos participantes, após o término do procedimento de seleção.
3. Os órgãos de controle interno e externo deverão ter acesso ao orçamento estimado.

Art. 8º. Nas hipóteses de contratação descritas nos artigos 10 e 11, concluídos os procedimentos internos que instruem o processo de contratação, esta será submetida à homologação do coordenador da comissão de contratação.

Entendemos que esta é uma regra de ouro, pois representa um salutar controle interno antes de prosseguir para a fase externa do processo de contratação, uma espécie de fase de despacho pré-saneador do processo, reanálise processual, onde eventuais falhas ou omissões podem ser corrigidas, impedindo os usuais questionamentos da fase externa.

A seção I cuida da única modalidade aberta de contratação do regulamento de compras da organização: a cotação prévia de preços. A primeira observação é que seja alterada a nomenclatura para Cotação de Preços, pois o adjetivo em nada esclarece sobre o processo.

O segundo apontamento diz respeito à obrigatoriedade de respeitar os princípios da administração pública. Note-se que não somente os princípios relativos à licitação e aos contratos públicos, mas aqueles que são correlatos ao tema. Os princípios são os sustentáculos de todo o sistema jurídico, eles fundamentam o ordenamento normativo, gerando segurança jurídica e impedindo abusos e desvios no âmbito da aplicação do direito, como norteiam a interpretação, harmonizando aparentes colisões de normas. Este tema foi tratado por Reale, com singular clareza:

"Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários."¹⁹

Os princípios constitucionais expressos sobre a Administração Pública na Constituição Federal, encontram-se arrolados no *caput* do art. 37, mas Meirelles menciona também os não-expressos:

"Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999."²⁰

O princípio da legalidade afirma que a organização na aplicação dos recursos públicos só poderá agir em conformidade com a lei, Meirelles²¹ defende que:

"Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "poder fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim".

Mello (1994, p.48)²²sobre este tema completa:

"Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis,

¹⁹ REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 60

²⁰ (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.81)

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.86

²² (1994, p.48)



194

reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro. *

No mais, fica claro que a legalidade gera segurança jurídica aos cidadãos e limita o poder de atuação da organização.

Seção I - Da Cotação Prévia de Preços

Art. 9º. Para a contratação de bens ou serviços, a comissão de contratação deverá realizar cotação prévia de preços, observados os princípios da administração pública.

§1º. a comissão de contratação deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação.

A seção I cuida da única modalidade aberta de contratação do regulamento de compras da organização: a cotação prévia de preços. A primeira observação é que seja alterada a nomenclatura para Cotação de Preços, pois o adjetivo em nada esclarece sobre o processo.

O segundo apontamento diz respeito à obrigatoriedade de respeitar os princípios da administração pública. Note-se que não somente os princípios relativos à licitação e aos contratos públicos, mas aqueles que são correlatos ao tema. Pontuaremos os principais ao segundo os temas tratados neste parecer. Os princípios são os sustentáculos de todo o sistema jurídico, eles fundamentam o ordenamento normativo, gerando segurança jurídica e impedindo abusos e desvios no âmbito da aplicação do direito, como norteiam a interpretação, harmonizando aparentes colisões de normas. Este tema foi tratado por Reale, com singular clareza:

"Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários."²³

²³ REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p 60

Os princípios constitucionais expressos sobre a Administração Pública na Constituição Federal, encontram-se arrolados no caput do art. 37, mas Meirelles (2000, p.81) menciona também os não-expressos:

*Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999.²⁴

Andou bem o regulamento ao pautar a sua atuação segundo os princípios gerais da administração pública, já que como adverte Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre os efeitos de sua inobservância:

*Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo [...]. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 91-92.

Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada".²⁵

O parágrafo 1º decorre do próprio princípio da legalidade afirma que a organização na aplicação dos recursos públicos só poderá agir em conformidade com a lei, no caso, só poderá contratar se observar os procedimentos estabelecidos para a cotação de preços. Meirelles (2000, p. 82) defende que:

"Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "poder fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". "

Mello sobre este tema afirma:

"Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro."²⁶

No mais, fica claro que a legalidade gera segurança jurídica aos cidadãos e limita o poder de atuação da organização.

§2º. A cotação prévia de preços será precedida de publicação de Aviso de Edital no Diário Oficial da União/DOU e será realizada por meio da divulgação do Edital no sítio eletrônico da FENACLUBES, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) dias, que deverá conter as seguintes informações:

I. descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, o qual deverá estar em conformidade com o evento aprovado pela FENACLUBES;

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2000, p. 747/748.)

²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição – São Paulo: Malheiros, 2011, p. 84



197

II. prazo para o recebimento de propostas, que respeitará os limites mínimos de 5 (cinco) dias, para a contratação de bens, e 15 (quinze) dias para a contratação de serviços; que a critério da FENACLUBES, deverão ser estendidos, quando a complexidade do objeto assim o exigir;

III. local de recebimento das propostas, que deverão ser encaminhadas pelos Correios para a FENACLUBES, com Aviso de Recebimento - AR, ou entregues em local determinado por ela, juntamente com os documentos exigidos para habilitação, ou poderão ser recebidas por sistema eletrônico, quando estiver disponível;

IV. critérios para a seleção da proposta que priorizem a escolha mais vantajosa;

V. prazo de validade das propostas que será 60 (sessenta dias), se outro não estiver fixado no respectivo edital.

Os dispositivos seguintes apontam para o princípio da publicidade, ou seja, para a necessidade de que o ato de chamar o mercado para apresentar propostas que satisfaçam os interesses da organização seja conhecido externamente, faz-se necessário que seja publicado e divulgado, para que possam começar a produzir efeitos.²⁷ A publicação deverá ser realizada por meio de um aviso no Diário Oficial e do edital no próprio site da organização.

Os prazos estabelecidos para a apresentação de propostas são extremamente razoáveis, cinco para bens e quinze para contratação de serviços, vale dizer suficientes para que os interessados do processo possam elaborar as suas propostas, em dúvida não irão constituir uma barreira de entrada à ampla participação de empresas locais. Note-se que são prazos mínimos, por um lado e, por outro o próprio regulamento permite ampliá-los sempre que a complexidade do objeto assim o exigir.

No tocante, ao conteúdo publicado note-se que, mais uma vez se reitera a necessidade de detalhamento do objeto, que deverá estar estritamente vinculado ao projeto já aprovado pela Direção da FENACLUBES que vai ser executado. No mais deverá conter: o local para recebimento de propostas, que poderá ser um sítio eletrônico, os critérios para

²⁷ "A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes" (MEIRELLES, 2000, p.89).

juízo de julgamento das propostas apresentadas pelos participantes no certame e o prazo de validade das propostas, que não deve ser menos de 60 dias.

§3º. O Edital poderá ser impugnado, no todo ou em parte, até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas. Não impugnado o ato convocatório, reclusa toda matéria nele constante.

Este dispositivo aparentemente singelo abarca vários pressupostos recursais. O primeiro diz respeito ao prazo para impugnar que deve ser realizado até dois dias antes da abertura das propostas. Para contagem deste prazo deve ser excluído o dia de recebimento das propostas. Os recursos devem ter forma escrita, endereçados à Comissão Diretora, com fundamentação suficiente para entender o pleito. Como afirma Justen Filho: "o recorrente tem o dever de fundamentar sua insatisfação. Não se conhece um recurso que não aponte defeitos, equívocos ou divergências na decisão recorrida".²⁸

O dispositivo aponta para o instituto da *prescrição* que, de acordo com PIETRO, "no direito administrativo, se aproxima da preclusão, tem sentido diverso no processo judicial em que ocorre a perda do direito de ação, enquanto no direito administrativo assume diferentes significados: (i) perda, pelo administrado, do prazo para recorrer de decisão administrativa..." Este prazo peremptório pode ser afastado pela comissão se entender apropriado para prestigiar outros princípios como o da eficiência, da legalidade, do interesse público, da verdade material, do controle judicial, etc.²⁹.

§4º. A comissão de contratação, em decisão fundamentada, selecionará a proposta mais vantajosa, segundo os critérios definidos no edital para cotação prévia de preços;

No julgamento das propostas faz-se necessário recordar alguns princípios que são insitos cada etapa do procedimento, mas em particular a esta fase de julgamento das propostas. O princípio da moralidade, o qual o agente deve ser ético e usar da moral e da

²⁸ ", cf. Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo, Dialética, 2008, p. 850.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Princípios do processo judicial no processo administrativo*, Revista Consultor Jurídico, 10 de dezembro de 2015.

honestidade, para realizar uma "boa administração", ou seja, com decisões legítimas. Corroborando com o tema, Meirelles afirma:

"É certo que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima".³⁰

No tocante à sua aplicação ao procedimento de contratação, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma o seguinte:

O princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos presáveis, o que impõe, para a Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte.³¹

Deste modo, o princípio da moralidade permeia o ciclo do processo de contratação de modo a evitar que o administrador público se aproprie de forma indevida de bens da Administração para favorecer a si ou a terceiros de tal forma que o ato administrativo que não for pautado pela moralidade será tido como ilegítimo. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles destaca:

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima.³²

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 91-92

³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição – São Paulo: Malheiros, 2011, p. 541

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição – São Paulo: Malheiros, 2011, p. 541



200
✓

Este princípio está estreitamente relacionado com o da vinculação ao instrumento convocatório, Celso Antônio Bandeira de Mello observa que este princípio vincula a Administração Pública a seguir de forma estrita a todas regras que tenham sido previamente estipuladas para disciplinar e conduzir ao certame. No mesmo sentido é bom ressaltar o princípio da impessoalidade, que Mello (1994, p.58) sustenta que esse princípio "se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas". Neste sentido, todos os participantes da licitação devem ser tratados de forma isonômica.

Este princípio decorre *mutatis mutandi* do princípio da igualdade, que objetiva a escolha da melhor proposta como um meio para assegurar aos interessados em contratar com a organização igualdade de procedimentos e julgamento objetivo, proibindo a concessão de preferências e privilégios a determinadas empresas ou cidadãos, conforme explica Di Pietro:

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que está visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que implique preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais.³³

Entretanto vale lembrar que, relativamente ao princípio da não configura inobservância à isonomia o estabelecimento de requisitos mínimos para a participação do interessado no certame, desde que estritamente necessários e observadas a razoabilidade e a proporcionalidade.

Tratando-se de projetos financiados com recursos públicos, é bom trazer à baila o princípio da finalidade, ou do interesse público, é o resultado pela busca dos interesses da

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª edição – São Paulo: Atlas, 2011, p. 65.

sociedade, no caso que as entidades esportivas, possam usufruir os maiores e melhores benefícios possíveis. Meirelles (2000, p. 95) corrobora afirmando que:

"Com o nome de interesse público, a Lei 9.784/99 coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública, correspondendo ao "atendimento a fins de interesse gerais vedados a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei".³⁴

Assim, este princípio aponta de forma particular para os interesses da coletividade, uma vez que se fundamenta na necessidade de garantir que a organização cumpra com os interesses gerais da sociedade, com o bem-estar da coletividade. Sobre este princípio Mello (1994, p.44) afirma:

"O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. E a própria condição de sua existência. Assim, não se radica, em seu dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, incisos III, V, VI) ou em tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social."³⁵

Além desta supremacia do interesse público, temos outro princípio que merece ser comentado que é o da indisponibilidade do interesse público, que aponta que o administrador público no uso de suas atribuições e em nome do interesse público não pode dispor dos interesses da comunidade, assim segundo Meirelles:

"Segundo o qual a administração pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tutela, mesmo porque ela não é titular do

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 88.

³⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição – São Paulo: Malheiros, 2011, p. 536



202

interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou renúncia.³⁶

É necessário que haja de fato uma real busca pelos interesses públicos emanada da administração pública, para que seja cumprido seu real papel. Quanto a esta questão, Hely Lopes Meirelles observa que os atos praticados pelas organizações devem ter por objetivo alcançar o interesse público, respeitando sempre o princípio da impessoalidade, também conhecido como princípio da finalidade, complementando o autor que:

"Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. Pode, entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo"³⁷

Na verdade, segundo o princípio do julgamento objetivo deve seguir o que foi estipulado no edital, sendo assim, Hely Lopes Meirelles traz a seguinte definição:

Julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (arts. 44 e 45).³⁸

³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 89.

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 88.

³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 87

Celso Antônio Bandeira de Mello complementa explicando que este princípio do julgamento objetivo visa: "impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões, ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora.

No mais, as propostas devem julgadas de acordo com o princípio da proporcionalidade, que é princípio que é implícito da Constituição Federal brasileira, mas, como afirma Di Pietro "a proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive". E prossegue dizendo: "Trata-se de um princípio aplicado ao direito administrativo como mais uma das tentativas de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciações do ato administrativo pelo Poder Judiciário."³⁹

Art. 10. A cotação prévia de preços poderá ser dispensada, nos seguintes casos:

Introduziram-se hipóteses de dispensa ou inexigibilidade do procedimento de cotação de preços. O processo de contratação aberta pode ceder frente a outros princípios ou razões de interesse públicos, como afirma Jacoby Fernandes: "o princípio constitucional da licitação, como todas as regras de Direito, não têm valor absoluto, devendo ser coordenado com os outros princípios do mundo jurídico".⁴⁰

Para referir-se aos diversos fundamentos que permitem afastar o processo de contratação, a doutrina tradicional estabelece distinções entre licitação dispensada, dispensável e inexigível, seguindo em termos gerais, os critérios que são utilizados pela Lei nº 8.666/93. O regulamento tão-somente a dispensa e a inexigibilidade de cotação prévia de preços. A doutrina entende que a licitação é dispensada em situações em que, embora seja possível e viável a competição entre particulares, o procedimento licitatório não é inconveniente perante a manifestação de outros interesses públicos. Assim, a lei permite,

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª edição – São Paulo: Atlas, 2011, p. 65.

⁴⁰ JACOBY FERNANDES, Ulisses, *Contratação Direta sem Licitação*, 5ª. ed., Brasília Jurídica, 2004, p. 178.

que em determinados casos, em circunstâncias especiais, a não realização da licitação pela Administração Pública. Vale a pena colacionar a boa doutrina de Justen Filho:

“A dispensa de licitação verifica-se em situações, em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Justifica-se pelo fato de que se parte do princípio de que a licitação produz benefícios para a Administração e esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir”.⁴¹

Com estas palavras passamos a comentar as hipóteses elencadas pelo regulamento.

- I. quando o valor for inferior a R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), comprovada a compatibilidade do preço de contratação com o praticado pelo mercado, e desde que não se refira a parcelas de um mesmo bem ou serviço de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;**

Compras de pequeno valor não se compatibilizam com procedimentos burocráticos, cheios de formalidades, que só emperrariam a atividade da administração, sem vantagem alguma. Carvalho Filho, por sua vez, afirma que: “Anote-se que o administrador, mesmo nesses casos, poderá realizar a licitação, se entender mais conveniente para a administração. Não há obrigatoriedade de não licitar, mas faculdade de não fazê-lo.”⁴²

Nesse sentido, o regulamento possibilita ao gestor público a oportunidade de adquirir bens ou contratar serviços de pequeno vulto, por um procedimento menos burocrático, com menos custos operativo e mais célere do que uma cotação previa de preços. Trata-se da aplica. Homenageia-se, pois, o princípio da eficiência, sua vertente da economicidade. A dispensa de realizar o processo de contratação deve ser inferior R\$

⁴¹ JUSTEN, Filho, Marçal, 2000

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2014, p. 254.



44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), proibido o "fracionamento da despesa", várias compras ou contratação de um mesmo objeto durante a vigência do exercício financeiro.

II. Nos casos de urgência para atendimento de situações comprovadamente imprevistas ou imprevisíveis, sem tempo hábil para se realizar o processo de contratação;

O administrador deve agir com planejamento, buscando sempre a eficiência, analisando concretamente, com base nas demandas de anos anteriores, todas as despesas que correrão no exercício financeiro vigente, utilizando-se da dispensa de licitação por valor quando entender cabível seus requisitos. Isto impõe, por óbvio, agir sempre obedecendo aos ditames da lei, em homenagem ao princípio da legalidade.

Nesse sentido, adverte-se que situação emergencial que fundamente este tipo de dispensa a imprevisível e não aquela derivada da inércia administrativa originada, total ou parcialmente, na falta de planejamento, da desídia ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, não pode, em nenhuma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do administrador que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.⁴³

A hipótese merece interpretação cautelosa, segundo Justen Filho: "A contratação administrativa pressupõe atendimento ao interesse público. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público. Na generalidade dos casos em que o Estado se dispõe a contratar, este é motivado a atuar para evitar danos potencial. Toda e qualquer contratação administrativa retrata a necessidade e a conveniência de uma atuação conjugada entre o Estado e terceiros. Uma interpretação ampla acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral. O argumento da urgência sempre poderia ser utilizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória do interesse público. ...a licitação não é um fim em si mesmo; é um meio para chegar * utilmente a um dado resultado..."⁴⁴

⁴³ Acórdão nº 376/1999, Segunda Câmara. Relator: Min. Adylson Motta. DOU 12 de agosto de 1999. Acórdão nº 243/2002, Plenário. Relator: Min. Marcos Vinícius Vilaça. DOU 03 de julho de 2002. Acórdão nº 299/2002, Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 21 de agosto de 2002. Plenário. DOU, 30 de setembro de 2002. Seção 1.

⁴⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002. 671 p

Por conseguinte, a organização deve perquirir se estão presentes dois requisitos essenciais, quais sejam, a motivação da potencialidade de dano concreto e efetivo, que deve ser contida com medidas de urgência da situação. Note-se que a expressão prejuízo é um conceito jurídico indeterminado que abarca demasiadas interpretações, mas àquele que autoriza a dispensa deverá ser irreparável que não possam ser recomposto posteriormente, como por exemplo, segurança que significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração. O segundo é a comprovação de que a contratação direta é a forma adequada e suficiente para afastar o risco.

III. na contratação remanescente de serviço ou fornecimento em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da contratação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo proponente vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

Na hipótese iniciada a execução do contrato e por algum motivo esse é rescindido, a organização, de acordo com a o procedimento mais vantajoso, possui a discricionariedade de efetuar nova cotação ou realizar a dispensa remanescente, desde hajam licitantes classificados na licitação anterior, que aceitem as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço.⁴⁵

A contratação direta também deve observar a ordem de classificação da licitação anterior, manter as mesmas condições propostas e o preço praticado pelo contratado anterior, inclusive quanto aos preços unitários, e não apenas a adoção do mesmo preço global,⁴⁵ resguardado o direito às devidas atualizações, ainda que corrigido e, por identidade de razão, a empresa contratada para execução de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra tem direito à repactuação nas mesmas condições e prazos a que fazia jus a empresa anteriormente contratada.

Note-se que tratando de não quando a má-execução por parte do contratado anterior ou a inépcia do projeto impuserem adoção de providências não previstas no contrato original,

⁴⁵ Acórdão 2132/2016, Plenário.

⁴⁶ Acórdão 2830/2016, Plenário.



237

havendo necessidade de corrigir, emendar ou substituir elementos relevantes de projeto ou de parcelas executadas incorretamente pelo contratante anterior, deverá realizar-se nova licitação, visando a sanar tais defeitos.⁴⁷

IV. no caso de publicação de anúncios ou avisos em jornais de grande circulação ou em Diário Oficial da União;

Sobre este tema reportamos a outro parecer da nossa lavra no qual afirmamos que: "... inc. XVI do art. 24 prevê a hipótese de contratar diretamente com outras entidades da Administração Pública para a impressão de diários:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico (...)

A dispensa de licitação faz todo o sentido, pois a publicidade, precisamente por, das licitações, dispensas e demais figuras afins, deve ser dada no Diário Oficial, veículo que matéria de caráter oficial, assuntos inerentes ao interesse da Administração e dos administrados. Note-se, no entanto, que as dispensas de licitação como exceções à regra geral que é licitar, devem ser obrigatoriamente arroladas, pois em tese, existe viabilidade de competição. Não é, portanto, o caso da hipótese em comento."

O art. 25 da Lei nº 8.666/93, que, estabelece a possibilidade sempre que sempre que houver inviabilidade de competição. A primeira hipótese contemplada pelo artigo que trata da inexigibilidade de licitação diz respeito a "fornecedor exclusivo", situação que revela a ausência de alternativas para a Administração Pública realizar o procedimento licitatório. Assim ocorre, obviamente, porque se existe apenas um único produto em condições de bem atender às necessidades do Poder Público, não há qualquer sentido em realizar a licitação. Ora, o Diário Oficial da União mantém a exclusividade na prestação de serviços de publicidade dos atos administrativos, inviabilizada a competição, pressuposto fático para a configuração de hipótese de inexigibilidade de licitação. Vale dizer, a existência de apenas

⁴⁷ Acórdão 2830/2016 Plenário



208
f

um fornecedor no mercado, é plenamente adequada a contratação direta da Imprensa Nacional por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, para a prestação destes serviços.

- V. na contratação de serviços com órgãos e entidades integrantes da Administração Pública e do Terceiro Setor, quando o objeto do contrato for compatível com as atividades finalísticas do contratado; e**
- VI. na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente do ensino, da pesquisa, ou do desenvolvimento institucional, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.**

Os incisos IV e V dispensam a cotação de preços para a contratação de universidades, que embora não especifiquemos entendemos que devem ser públicas, pois seria difícil justificar a ausência de um processo aberto. Pensamos que as parcerias com o sector académico podem trazer excelência às atividades finalísticas da FENACLUBES. Destacamos que esta contratação poderia ser direta ou por meio de um chamamento público que garantisse a seleção da melhor parceria para a organização.

Para tanto se desenvolveu um conceito, sem entrar em detalhes, deste chamamento público, que respeita a definição da Portaria n. 127, na Portaria n. 507 que foi elevado a preceito legal na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que trata do regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, aqui chamado de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Trata-se de um procedimento simples que permitirá aa FENACLUBES desenvolver um projeto ou solução ou uma capacitação mais sofisticada, com uma metodologia simples na qual se define o valor alocado e chama as instituições para apresentar propostas

Art. 11. A cotação prévia de preços será inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial:



209

- I. na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendidos aquelas cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrentes de desempenho anterior, de estudos, experiências, publicações, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, que permitam inferir que seu trabalho é essencial e o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado; e
- II. na contratação de pessoas físicas ou jurídicas para ministrar palestras ou prestar serviços de instrutória, relacionados às atividades finalísticas da FENACLUBES, bem como a contratação de cursos destinados a capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes.

Art. 12. Cada processo de contratação de bens ou serviços pela FENACLUBES receberá número único, respeitando ordem cronológica crescente, e deverá ser arquivado, no prazo de 10 (dez) anos, em meio físico ou eletrônico, contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

- I. os documentos relativos à requisição, à pesquisa de preços, e à cotação prévia ou as informações que motivam a sua dispensa ou inexigibilidade, como por exemplo, as razões que antecederam a da escolha do fornecedor e justificativa de preço;
- II. parecer jurídico, no caso de processos de contratação cujo valor estimado seja a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais);
- III. os documentos relativos à seleção e habilitação do fornecedor e respectivo contrato nas hipóteses em que o valor da contratação for a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais);
- IV. o pedido de fornecimento ou contrato, nas hipóteses em que o valor da contratação for inferior a R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais);
- V. documentos contábeis relativos ao pagamento;
- VI. no caso de eventos fará parte do processo fotos e outros documentos, em suporte físico ou digital, que comprovem que foram executados.

O artigo 12 traz regras relativas às formalidades processuais, que passamos a destacar, pela sua importância no tocante a transparência e lisura dos processos. A primeira cuida do prazo de guarda de documentos por dez anos, que muito embora o regulamento não seja claro se depreende que serão contados a partir da aplicação dos recursos. A segunda diz respeito à alínea VI, que contempla a necessidade de fazer a juntada ao processo de documentos comprobatórios da execução dos projetos relativos, já que a jurisprudência do TCU é unânime nesse sentido. Vejamos:

Para o controle de contratos de prestação de serviços de organização de eventos e adequada liquidação da despesa, devem ser anexados documentos comprobatórios como a lista de presença aos eventos; a cópia das notas fiscais e recibos referentes aos serviços subcontratados pela empresa organizadora e as notas fiscais que comprovem a quantidade de apartamentos locados, em caso de hospedagem. Acórdão 5726/2011-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER.

A ausência de registro fotográfico ou de filmagem do evento, com a indicação da origem dos recursos federais, por si só, não é suficiente para caracterizar irregularidade na aplicação de verba conveniada. Acórdão 5223/2015-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER.

A falta de elementos consistentes, como material publicitário e, principalmente, filmagens ou fotografias, contendo o nome e a logomarca do Ministério do Turismo, que comprovem a efetiva realização do evento supostamente promovido com recursos de convênio, não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar tanto a vinculação do evento ao Ministério do Turismo como a própria realização do objeto do ajuste. Acórdão 4916/2016-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS.

Portanto, tendo em vista esta exigência em relação a outros tipos de transferências de recursos federais parece adequado deixar consignado na norma esta necessidade de juntar ao processo prova da execução do contrato de forma a criar um conjunto robusto de prova capaz de subsidiar as auditorias dos órgãos de controle.

A última observação que deixamos consignada é sobre a desnecessidade de elaborar parecer jurídico no caso de contratações por pequeno valor, que nos parece uma salutar medida que espelha a economicidade e celeridade processual.

CAPÍTULO – IV - JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

Seção I - Dos critérios de julgamento

Art. 13. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Contratação realizá-lo em conformidade com os critérios previamente



211

estabelecidos no Edital, de maneira a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para FENACLUBES.

Parágrafo Único. O Edital estabelecerá, conforme a natureza da contratação, os seguintes critérios:

- I - menor preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a FENACLUBES é a de menor valor;**
- II - técnica e preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a FENACLUBES, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preços e de técnica, com critérios previamente definidos.**

Em homenagem aos princípios da eficiência e da economicidade o regulamente optou por apreciar as propostas técnicas e de preço para em seguida prosseguir com o procedimento de análise de dos requisitos habilitantes. As vantagens são inúmeras e existe farta literatura sobre o tema que demonstram a melhoria nos processos e na transparência.

Esta sequência no processo representa agilidade e rapidez para o deslinde do certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, já que se analisará a habilitação do proponente classificado em primeiro lugar. Esta mudança no procedimento representa uma economia processual e dos custos administrativos, que retunda em ganho da eficiência. Sobre este tema Hely Lopes Meirelles (2002, p. 99):

Inverte-se a ordem procedimental: procura-se verificar primeiro quem venceu a etapa comercial, para depois conferir os documentos de habilitação do vencedor. Suprime-se, assim, tempo precioso despendido no exame da documentação de concorrentes que foram eliminados no julgamento das propostas.⁴⁸

O procedimento este procedimento oferece menos espaço para desvios de conduta e superfaturamento de preços, pois a morosidade e burocracia são mecanismos facilitadores destas práticas corruptas.

Ante o exposto, transpor esta boa prática para o regulamento imprime uma salutar modernidade processual ao processo de contratação da FENACLUBES.

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.99.



212

Sobre os tipos de julgamento das propostas, a primeira constatação é que o tipo pela melhor técnica, critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base em fatores técnicos, utilizada exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão, consultorias em geral e, em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares, assim como projetos básicos e executivos, foi rechaçado pelo regulamento. As razões são óbvias, em completo desuso nas organizações estatais, não teriam, também, qualquer utilidade nos projetos que a FENACLUBES irá implementar cursos, eventos e capacitações visando fortalecer as capacidades institucionais dos seus associados.

No mais o regulamento manteve as propostas de julgamento das propostas das normas que regulam o atual sistema de compras e contratações pátrio: 1. Menor preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração será aquela que além de atender as condições de objeto, apresentar menor valor. É utilizado para compras e serviços comuns, ou seja, aqueles que podem ser descritos por especificações usuais no mercado. O tipo de julgamento da licitação pelo menor preço, pode ser realizado por item ou por preço "global". 2. Técnica e preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preços e de técnica.

Art. 14. Encerrado o prazo estabelecido para cotação prévia de preços, a Comissão de Contratação analisará as propostas, documentos, e sua vinculação ao Edital, e classificará os participantes que cumprirem integralmente os requisitos, definindo a ordem dos fornecedores, segundo o menor preço ou a melhor pontuação ponderada e indicará o vencedor.

Parágrafo único - Uma vez definida a classificação, os membros da Comissão de Contratação poderão negociar diretamente com o primeiro colocado, de forma a se obter condições mais vantajosas para a FENACLUBES.

A Comissão de Contratação, após analisar as propostas e demais documentos e elabora uma lista dos lugares ocupados pelos participantes em ordem crescente, definindo o vencedor do certame. O regulamento importa da Lei 10520/2002 e do Regime

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS

213

Diferenciado de Contratações a possibilidade de negociar diretamente com o primeiro colocado para definir condições mais vantajosas para a organização.

O pregão, na busca pela proposta mais vantajosa admite a realização de uma fase de lances, momento do procedimento no qual os licitantes têm a oportunidade de reduzir os preços inicialmente indicados em suas propostas. Esta pratica está plasmada no Decreto nº 5.450/05, que regulamenta a modalidade na sua forma eletrônica no âmbito da Administração Pública federal, fixada no seu art. 24, § 8º:

...após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital.

Portanto, a norma indica a possibilidade de tentar a negociação com a participante classificada em primeiro lugar ao final da fase de lances, com o objetivo de obter preço ainda mais vantajoso do que aquele até então oferecido, mas não autoriza o pregoeiro a fazer concessões que determinem "condições diferentes daquelas previstas no edital" para o cumprimento do encargo.

No Acórdão nº 1.401/2014, a 2ª Câmara do TCU entendeu ser aplicável, na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, a prerrogativa administrativa da negociação em todas as modalidades licitatórias. Nessa oportunidade, a Corte de Contas aplicou as regras contidas no Pregão e no Regime Diferenciado de Contratações para todas as modalidades de forma a realmente obter a seleção da proposta mais vantajosa. Portanto, ainda que a Lei nº 8.666/93 não contenha um dispositivo expresso sobre a matéria explicitamente a possibilidade de negociação no âmbito de uma concorrência pode e deve ser realizada.

Andou bem o regulamento em comento, alinhando-se ao entendimento do Tribunal de Contas da União, está estabelecendo jurisprudência no sentido de ser um dever da organização obter, meio de negociação ao final da classificação, melhores condições para

as organizações. ⁴⁹Ainda nos casos em que a proposta mais bem classificada preenche todos os critérios definidos no instrumento convocatório, é dever do pregoeiro tentar negociar tentando reduzir o preço ofertado. Nesse sentido leia-se o Acórdão nº 720/2016 – Plenário, quando a Corte de Contas deu ciência ao órgão jurisdicionado de que:

(...), sobre a ausência de negociação com o licitante vencedor, visando obter melhor proposta de preços, identificada no Pregão Eletrônico 9/2014, dado que essa providência deve ser tomada mesmo em situação na qual o valor da proposta seja inferior ao valor orçado pelo órgão licitante, considerando o princípio da indisponibilidade do interesse público e o disposto no art. 24, § 8º, do Decreto 5.450/2005, com a interpretação dada pelo TCU mediante os Acórdãos 3.037/2009 e 694/2014, ambos do Plenário, com vistas à adoção de controles internos que mitiguem a possibilidade de ocorrência de outras situações semelhantes; (Grifamos.)

Ante o exposto, recordamos, por oportuno, que uma vez plasmada a regra, surge como um dever para a Comissão de Contratações deve adotá-la, de forma a obter proposta mais vantajosa e a otimizar os recursos públicos⁵⁰, pois o TCU, considera indisponível o interesse público, no sentido de que é dever, e não mera faculdade, da organização negociar melhores preços com o vencedor, mesmo naquelas situações em que o valor da proposta atenda ao critério fixado no instrumento convocatório.

Seção II - Da Habilitação

Art. 15. A habilitação do fornecedor selecionado consiste na verificação, pela Comissão de Contratação, da documentação legal e técnica abaixo relacionados, que deverá ser encaminhada para a FENACLUBES pelos Correios, com Aviso de Recebimento - AR, ou entregue em local físico ou virtual determinado no Edital, dentro do prazo estabelecido

I. Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;

⁴⁹ No Acórdão nº 694/2014 – Plenário, por exemplo, o Min. Relator fez constar de seu Voto que, apesar "de o mencionado normativo estabelecer que o pregoeiro 'poderá' encaminhar contraproposta, me parece se tratar do legítimo caso do poder-dever da Administração".

⁵⁰ Tribunal de Contas da União, com base no princípio da indisponibilidade do interesse público e vem consolidando seu entendimento no sentido de que é dever, e não mera faculdade, do pregoeiro intentar negociação de preços com o licitante vencedor, mesmo naquelas situações em que o valor da proposta atenda ao critério de aceitabilidade fixado no instrumento convocatório

- II. **ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado;**
- III. **documento de identidade do fornecedor pessoa física ou do representante legal do fornecedor pessoa jurídica;**
- IV. **comprovação de que a empresa funciona no endereço por ela declarado;**
- V. **prova de Regularidade do fornecedor:**
 - a) **a Fazenda Nacional, quanto aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;**
 - b) **a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS; e**
 - c) **a Justiça Trabalhista;**
- VI. **qualificações técnicas e operacionais, necessárias ao atendimento do objeto, quando couber.**

No art. 15 abriu-se a possibilidade de encaminhar virtualmente as propostas econômicas e documentos habilitatórios por e-mail ou através de alguma ferramenta eletrônica, de forma a abrir espaço para uma eventual modernização dos processos e a aumentar a participação das empresas.

A habilitação é a fase do processo em que se verificam as condições de qualificação daqueles que pretendem contratar com a organização, devendo, os interessados, atender às exigências que a esse respeito sejam formuladas no instrumento convocatório e afastar o que for compatível com os requisitos do objeto a ser contratado.

No mais é dever da organização que recebe recursos públicos ao realizar processos de contratação exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar.⁵¹ A documentação é destinada a esclarecer e comprovar todas as fases de constantes em um edital de cotação.

Sobre o rol de documentos que devem ser apresentados pouco há comentar, exceto que estão de acordo as regras estabelecidas pela Constituição Federal e pela lei para a administração.

⁵¹ A respeito de tais exigências dispõe a lei geral de licitações e contratos administrativos – Lei 8.666/93 – fixando, em seu art. 27, os parâmetros que devem ser adotados para essa verificação preliminar.



216

§ 1º. O procedimento de habilitação procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pelo vencedor, dos requisitos previstos.

§ 2º. Na hipótese de o fornecedor selecionado não atender aos requisitos descritos no momento da contratação, serão analisados aquele imediatamente mais bem classificado que preencha todos os requisitos de habilitação, será convidado a celebrar o contrato nos termos da proposta por ele apresentada.

Ou seja, selecionada a proposta mais vantajosa, passa-se a seguir à verificação objetiva e vinculada das condições alusivas à qualificação do proponente vencedor. O regulamento disciplina essa fase específica, quase da mesma forma que o pregão presencial que "encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital."

Esse ato é estritamente vinculado, não comportando espaço para a discricionariedade, porquanto as exigências serão aquelas inscritas no edital e deverão estar demonstradas pelo ofertante pelos documentos depositados previamente ofertado no momento de abertura da cotação de preços.

Caso o primeiro na lista de classificação desatenda alguma exigência habilitatória, a Comissão de Contratações dará continuidade ao certame, examinando a documentação dos demais participantes, atendendo à ordem de classificação das propostas.

§ 3º. As empresas estrangeiras deverão atender, na medida do possível, às exigências mencionadas neste artigo, mediante a apresentação de documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados, acompanhados das traduções juramentadas, devendo ter representação no Brasil.

Este dispositivo não traz novidade, permite às empresas estrangeiras, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados

e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.⁵²

Ressalte-se que trecho final do dispositivo que exige: "devendo ter representação no Brasil". Aqui esclarecer sobre que tipo de representação está sendo exigida para as empresas estrangeiras funcionarem no país.⁵³ Trata-se de representação jurídica, mediante contrato de mandato, conferindo poderes à pessoa física ou jurídica, residente ou sediada no Brasil, de assumir deveres e direitos em nome da sociedade estrangeira, não se deve confundir com algum tipo de representação comercial ou técnica.⁵⁴

Seção III - Da impugnação do julgamento das propostas e da habilitação

Art. 16. Do resultado do julgamento das propostas e da habilitação caberá recurso fundamentado, a ser dirigido ao Presidente da FENACLUBES, ou a pessoa a quem ela delegar competência, por escrito, no prazo de 2 (dois) dias úteis.

§1º. Os recursos serão julgados no prazo de até 5 (cinco dias) úteis, contados da data final para sua interposição. Esse prazo poderá ser ampliado sem qualquer formalidade, caso a autoridade competente julgue necessário, sem prejuízo para o processo.

⁵² Sobre o tema: LEÃO E SENHORINHO. Apud. Abreu, Rogério Roberto Gonçalves de. Contratos Administrativos Internacionais: A lei nº 8.666/93 frente às normas do comércio internacional. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Curitiba, v.2, jul./dez.

⁵³ RODAS, João Grandino (Org.). *Contratos Internacionais*. 3. ed. Rev., atual. E. Amp – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

⁵⁴ ABATUT, Ênio Neves. *Teoria e prática de comércio exterior*. 3. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1990, p. 27. Apud. Souza, Fabiana Ribeiro de. *Contratos Internacionais do Comércio: Harmonização Legislativa no MERCOSUL*. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito. Universidade Veiga de Almeida. Cabo Frio. 2008.

52º. O provimento de recurso pelo Presidente da FENACLUBES ou pela pessoa a quem ela delegar competência, somente invalidará os atos insuscetíveis de aproveitamento praticados no processo de contratação.

218

O regulamento permite a interposição de recursos. Como um instrumento instauradores do processo de reexame interno da organização da Comissão de Contratação. Explicita-se que o prazo para interposição de recursos será de 2 (dois) dias úteis. O recurso será dirigido ao Presidente da FENACLUBES, que no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados do recebimento do recurso poderá proferir decisão motivada ou dilatar este prazo para estudos e diligências.

Os efeitos dos recursos providos retroagem à data do ato, decisão ou comportamento recorrido, aproveitando-se, porem todos os atos que não forem contaminados ou atingidos com a decisão na esteira da boa doutrina do direito administrativo consagrou o postulado *pas de nullité sans grief*, ou seja, não há nulidade sem prejuízo, o ato processual não será declarado nulo quando não causar prejuízo⁵⁵. Assim, se o núcleo das garantias do interessado, tal como o princípio da ampla defesa, estiver assegurado, não é o caso de invalidar o ato.⁵⁶

Em outras palavras, apenas será depurado o ato processual que causar lesão ao interesse público ou aos direitos e garantias individuais (liberdades individuais), em atenção ao princípio da segurança jurídica e da legalidade. Nesse sentido, Bueno:

O prejuízo, que invalida o ato processual, é aquele que impossibilita a este alcançar a sua finalidade. Cabe à Administração invalidar o ato danoso, tendo em vista que se submete ao princípio da legalidade, no entanto, a este princípio deve ser agregado o da razoabilidade, que permite reconhecer, em certas circunstâncias especiais, a convalidação do ato administrativo.

(...)

⁵⁵ LÚCIA VALLE FIGUEREDO, Curso de direito Administrativo. 8. Ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 256.

⁵⁶ DALLARI, Adilson Abreu. Desvio de Poder na Anulação de Ato Administrativo. Salvador. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 7, julho/agosto/setembro, 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>.



219

É possível deduzir que no âmbito administrativo há a prevalência do princípio do interesse público sobre o da legalidade estrita.⁵⁷

No tocante à nulidade dos atos administrativos, Marçal Justen Filho, com a costumeira acuidade, assinala que:

A nulidade deriva da incompatibilidade do ato concreto com valores jurídicos relevantes. Se certo ato concreto realiza os valores, ainda que por vias indiretas, não pode receber tratamento jurídico equivalente ao reservado para atos reprováveis. Se um ato, apesar de não ser o adequado, realizar as finalidades legítimas, não pode ser equiparado a um ato cuja prática reprovável deve ser banida.

A nulidade consiste num defeito complexo, formado pela (a) discordância formal com um modelo normativo e que é (b) instrumento de infração aos valores consagrados pelo direito. De modo que, se não houver a consumação do efeito (lesão a um interesse protegido juridicamente), não se configurará invalidade jurídica.

Aliás, a doutrina do direito administrativo intuiu essa necessidade, afirmando o postulado de *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem dano).⁵⁸

Neste sentido, andou bem o regulamento ao aproveitar todos atos, todos os procedimentos que não forem contaminados por algum vício de procedimento. Note-se que Celso Antônio Bandeira de Mello, causídico do princípio da legalidade, entende que, em alguns casos, até o ato viciado pode ser mantido:

Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe ao espírito, as soluções que se inspirem na tranquilização das relações que não comprometem

⁵⁷ BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 456

⁵⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 4. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 323/324.



220

insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida.⁵⁹

Marcia Walquiria Batista dos Santos, ao diferenciar o instituto das nulidades no direito civil e administrativo, entende que:

Convém observar, por fim, que os conceitos de atos nulos e anuláveis extraídos do direito civil não se aplicam, na íntegra, ao direito administrativo. Em razão de tal circunstância, um mesmo ato ilegal poderá ser mantido se: a) sua anulação for mais prejudicial ao interesse público que sua manutenção (ou convalidação); b) não decorrer de dolo, nem causar prejuízo ao erário ou a terceiros.⁶⁰

Neste sentido, entendemos extremamente salutar a regra que pode aplicada caso a caso, de acordo com as circunstâncias, o objeto da licitação e da gravidade do pleito.

Seção IV - Da Homologação

Art.17. Os processos de contratações só serão homologados pelo coordenador da comissão de contratação, após a verificação quanto ao cumprimento das seguintes etapas:

- I. encaminhamento da requisição de contratações de bens ou serviços pela área demandante, contendo a especificação detalhada do bem ou serviço pretendido para a aprovação de abertura de processo de contratação pelo Presidente da FENACLUBES, ou pela pessoa a quem ela delegar competência;**
- II. abertura e numeração do processo de contratação que receberá número único, respeitando ordem cronológica crescente, com a devida instrução, avaliação técnica e elaboração do respectivo edital pelos setores envolvidos, quando for o caso;**

⁵⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., 2001, Malheiros Editores, p. 419.

⁶⁰

⁵²SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos. Revogação e anulação no procedimento licitatório, in *Estudos sobre a lei de licitações e contratos*, Forense Universitária, São Paulo, 1995, p. 139.

- III. encaminhamento do processo de contratação devidamente instruído para análise jurídica, nos casos de contratação a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), acerca da sua regularidade, que poderá, eventualmente, sugerir modificações a fim de adequá-lo à legislação de regência, excetuando-se os processos de contratações relativos aos artigos 10 e 11 do presente Regulamento;
- IV. execução, pela Comissão de Contratação, dos procedimentos de contratação direta ou da cotação prévia de preços, nos termos deste Regulamento, e indicação do fornecedor que ofertou o bem ou serviço com a condição mais vantajosa;
- V. decisão pelo Presidente da FENACLUBES, ou pela pessoa a quem ela delegar competência, quanto a eventuais recursos interpostos, quando for o caso.

§1º. Concluídos os procedimentos acima, caberá ao coordenador da comissão de contratação, a homologação do processo de contratação de bens ou serviços, bem como determinar a publicação no sítio eletrônico da FENACLUBES de todas as contratações com valores a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais).

§2º. O presidente da FENACLUBES, ou a pessoa a quem ela delegar competência, ao homologar o procedimento não responderá solidariamente com a Comissão de Contratação, caso existam vícios que não poderiam ser percebidos por pessoa de diligência normal.

§3º. As informações relevantes relativas aos processos de contratações da FENACLUBES serão disponibilizadas no sítio eletrônico da instituição para consulta pública.

No artigo 17 encontramos o ciclo da do processo da cotação de preços desde o pedido de requisição pelo Presidente, elaboração das bases da contratação, parecer jurídico, recursos até a homologação pelo Presidente da FENACLUBES e a publicação dos processos com valores acima de a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais).

Neste dispositivo merecem destaque dois itens. O primeiro diz respeito à homologação do processo pelo Presidente da FENACLUBES. Bem a homologação é o ato que encerra o processo de contratação realizado por cotação de preços, para que



222

produzam os efeitos jurídicos que lhes são próprios, como a assinatura do contrato. Como se depreende da lição de Justen Filho:⁶¹

concluindo pela validade dos atos integrantes do procedimento licitatório, a autoridade superior efetivará juízo de conveniência acerca da licitação (...) A homologação possui eficácia declaratória enquanto confirma a validade de todos os atos praticadas no curso da licitação. Possui eficácia constitutiva enquanto proclama a conveniência da licitação e exaure a competência discricionária sobre esse tema.

O Presidente da FENACLUBES, antes de homologar o processo, deve examinar a sua conformidade com o regulamento e os princípios gerais do direito, e com o ato convocatório, após parecer da Assessoria Jurídica. Incluso pode usar a prerrogativa facultada pelo artigo que permite que à Comissão de Contratação adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo. Por interpretação extensiva seria permitido também ao Presidente.⁶²

Diante de vício apurado, a autoridade deve anular total ou parcialmente os procedimentos do processo de contratação. Em caso de anulação parcial o processo retorna à Comissão de Licitação para refazer corretamente o ato impugnado. O juízo de conveniência é o ato discricionário da autoridade.

Art. 1º. O presente Regulamento aplica-se exclusivamente à execução dos projetos aprovados pela Federação Clubes Esportivos – FENACLUBES, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais previstos na alínea “c” do inciso I e da alínea “c” do inciso II do §2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Através de um controle de mérito a autoridade analisa a presença da oportunidade e da conveniência efetiva da Administração celebrar o contrato, que irá nascer com a

⁶¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 4. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 446.

⁶² Art. 25. É facultado à Comissão de Contratação, em qualquer fase do processo, desde que não seja alterada a substância da proposta, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo.

homologação. Situações supervenientes à abertura da cotação prévia podem modificar o juízo inicial da conveniência e da oportunidade do certame. O processo somente deve ser homologado, quando não tiver ocorrido qualquer vício, em qualquer de suas fases, e quando a aceitação da proposta selecionada for oportuna e conveniente. Como tem reiteradamente decidido o TCU:

A homologação de um procedimento licitatório não é ato meramente formal, em que a autoridade competente apõe sua assinatura e toma ciência do resultado do certame. Trata-se, na verdade, de ato por meio do qual a autoridade administrativa exerce o controle sobre a legalidade do procedimento. Assim, caso haja alguma irregularidade no transcorrer da licitação, cumpre à autoridade competente rejeitar a homologação. Acórdão 690/2008-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

.....

A homologação da licitação é ato que corresponde à fiscalização, ao controle e à aprovação dos procedimentos até então adotados no processo, o que atrai para o gestor a responsabilidade por irregularidades eventualmente existentes. Acórdão 2179/2017-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS

...

A autoridade que homologa a licitação deve adotar as medidas necessárias a fim de impedir a contratação de objeto com preços bem superiores aos do mercado (art. 49 da Lei n. 8.666/1993), sob pena de tornar-se, com sua conduta ou omissão, pessoalmente responsável pelos atos inquinados. Acórdão 509/2005-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

Entretanto a própria jurisprudência dessa Corte agasta esta responsabilidade tratando-se de irregularidades dificilmente percebidas como tal por um homem probo. Nesse sentido nos parece oportuno trazer à baila acórdão 3178/2016-Plenário, 07/12/2016, da lavra da Ministra Relatora Ana Arraes, que elabora considerações lapidárias sobre este tema:

15. É certo que a homologação de processo licitatório pode ser tida como um ato de fiscalização, como entende a jurisprudência desta Corte colacionada pela Serur. Há que se discutir, no entanto, qual o exato escopo dessa fiscalização. Não me parece razoável exigir-se que as checagens que precedem a homologação de um certame abarquem todos os dados contidos no processo licitatório, incluída a verificação individual de todos os documentos que comprovem a pesquisa de preços realizada para cada item lançado no Mapa de Pesquisa de Mercado e a análise individualizada de cada intenção de recurso rejeitada pelos pregoeiros. Mais razoável é admitir que a fiscalização inerente à homologação deve se ater à verificação do cumprimento

das macroetapas que compõem o procedimento licitatório, de fatos isolados materialmente relevantes e de questões denunciadas como irregulares que tenham chegado ao conhecimento daquela autoridade.

16. Exigir que a autoridade responsável pela homologação tenha conhecimento pleno de tudo quanto consta do processo licitatório é fazer letra morta do princípio da eficiência, introduzido no art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 19/1998.

17. Com as devidas vênias, considero não haver reprovabilidade na conduta de [recorrente 1] no que se refere à homologação do Pregão Eletrônico 6/2015, por não vislumbrar exigibilidade de conduta diversa. Ao contrário, ciente das irregularidades apontadas por este Tribunal, levadas ao conhecimento da Fiocruz por meio de oitiva, revogou o certame, como demonstra publicação constante do DOU de 23/12/2015.

Por identidade de razão merecem destaque os seguintes trechos do acórdão n. 1401/2014, 08/04/2014, proferido relator Ministro José Jorge, no qual destaca alguns requisitos para a aplicação de a necessidade de demonstrar que ela agiu de má-fé, teve consciência da suposta ilicitude, e ser razoável exigir-lhe conduta diversa da homologação do certame:

"...A homologação é o ato pelo qual o gestor verifica se o processo licitatório ocorreu de acordo com as regras legais e os termos do edital.

11. A ideia de que a autoridade superior, ao homologar a licitação, deve responsabilizar-se pela correção dos atos praticados no procedimento licitatório, no caso concreto precisa ser vista *cum grano salis*. A praxe e o costume é que o gestor máximo da entidade, até por questões de praticidade e operacionalidade, delega aos membros da comissão a atribuição de zelar pelo fiel cumprimento das regras condutoras do procedimento licitatório, depositando-lhes a confiança na regular prática dos atos do certame.

12. Por outro lado, não se pode olvidar a complexidade da gestão de um órgão/entidade do porte de uma universidade federal com múltiplos níveis decisórios sobre diversas matérias, sendo praticamente impossível ao gestor máximo acompanhar *pari passu* a execução de todos os atos administrativos pertinentes ao funcionamento da unidade. A alternativa que lhe resta é delegar a condução dos procedimentos a outros agentes, como é o caso dos membros da comissão licitatória.

13. Vê-se, por exemplo, o pronunciamento da Procuradoria Federal junto à Universidade do Amazonas constituído no Parecer [...], assegurando que o edital e a minuta do contrato estão em consonância com a legislação que rege a matéria, não havendo óbice ao prosseguimento do certame.

14. Embora a autoridade revestida do poder de homologar tenha a obrigação de rever e corroborar os atos do procedimento licitatório, tal controle, por razões de praticidade, não ocorre em nível minucioso que permita ao gestor saber detalhadamente todas as ocorrências de um procedimento complexo, como é o caso da licitação na modalidade concorrência.

15. Para ter-se convicção da responsabilidade da Reitora, haveria a necessidade da afirmação peremptória de que ela agiu de má-fé, teve consciência da suposta ilicitude, e ser razoável exigir-lhe conduta diversa da que adotou, ou seja, a homologação do certame. Entretanto, inexistem nos autos elementos suficientes para concluir-se pela ocorrência dessas condições que levariam à sua responsabilização." (grifei).⁶³

E para regulamentar o Inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna, foi instituída a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), estabelecendo a Política da Transparência das

Portanto, o regulamento manifestou de forma cristalina a jurisprudência e doutrina sobre este tema, refletindo a proporcionalidade que deve permear a interpretação dos atos do gestor.

O segundo reparo diz respeito importância que este diploma legal deu aos dados abertos para a sociedade, demonstrando uma grande preocupação com a transparência na execução dos recursos públicos, ao determinar no parágrafo 3º a publicidade das

⁶³ No mesmo sentido:

Cabe a responsabilização solidária da autoridade que homologa a licitação pelos vícios ocorridos no procedimento licitatório, exceto se as irregularidades decorrerem de vícios ocultos, dificilmente perceptíveis pela autoridade em questão. Acórdão 8744/2016-Segunda Câmara | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

informações relativas processos de contratação para consulta pública. Ter acesso à informação é direito garantido a todo cidadão, conforme dispõe a Constituição Federal:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª edição – São Paulo: Atlas, 2011, p. 65. coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, Art. 5, Inciso XXXIII).

Informações Públicas, trazendo as orientações e diretrizes para que as instituições públicas, autárquicas e fundacionais, promovam o acesso à informação à sociedade.

O Decreto nº 8.777, em vigor desde maio de 2016, instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, completando assim a Lei de Acesso à Informação. Muito embora a organização possua índole privada, os recursos são públicos e devem submeter-se às melhores práticas controle, entre este o controle social.

Seção V – Da Celebração e da Execução dos Contratos

Art. 18. Os contratos celebrados pela FENACLUBES regulam-se pelos preceitos de direito privado, na forma deste Regulamento.

Começo por destacar que relativamente à fase contratual não se podem aplicar as prerrogativas da Administração Pública, quando esta passa a compor um dos polos do contrato, esta posição decorre da defesa do interesse público, sendo assim um bem indisponível, garantindo, assim, uma posição de supremacia na relação jurídica. Nesse sentido, a Administração detém cláusulas exorbitantes, que são prerrogativas inerentes a Administração Pública sendo válida nos contratos administrativos, colocando a mesma de forma imperativa, como deve ser em favor da defesa do interesse público. Destas decorrem a possibilidade de a Administração Pública alterar contratos, retomar o objeto ou invalidar o contrato firmado, etc.. Sendo a FENACLUBES uma entidade Privada não se poderia revestir de estes poderes em relação aos contratados. Por esta razão o regulamento define que neste particular se aplicam as regras de direito privado.

Entretanto, cláusulas de repactuação e de reajustes são garantia do contratado visando manter a relação estabelecida quando da elaboração do contrato entre as obrigações do



227

contratado e a contrapartida da administração em face de reajustes e favor da justa remuneração do objeto. Clausulas de Reajuste de preços e tarifas

Esta diz respeito, principalmente, aos contratos de longo prazo por conta da inflação ou de desvalorizações, salários, entre outras causas, durante o período de execução do contrato venha a ocasionar o desequilíbrio da relação contratual'.

Antes de adentrarmos no tema das cláusulas obrigatórias dos contratos, lembramos, por oportuno, que segundo o princípio de vinculação ao instrumento convocatório em que as partes estão vinculadas ao edital de chamamento público, não podendo o contrato inovar, sob pena de nulidade das cláusulas contratuais. Neste sentido, mantemos como norte a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

"10. Tem razão o embargante ao assinalar que o contrato está vinculado ao conteúdo da proposta. É o que determina a Lei n.º 8.666/93, que especifica como cláusula necessária do contrato a que estabelece a "vinculação ao edital de licitação (...), ao convite e à proposta do licitante vencedor" (art. 55, XI, Lei n.º 8.666/93). Procede também a afirmação de que nem todos os elementos constantes da proposta precisam constar expressamente do termo contratual (...).

11. De outro lado, o dispositivo da Lei de Licitações estabelece que o contrato deve ser fiel ao que estiver contido no ato convocatório e na proposta do licitante vencedor. Dessa forma, o gestor não pode, nunca, se afastar do que estiver disposto no edital e na proposta do vencedor, sob pena de responsabilização.

12. Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre o regime jurídico dos contratos administrativos (Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª edição, p. 480), assinala:

"O contrato deverá retratar não apenas as regras constitucionais e legais. É imperioso que o contrato se harmonize perfeitamente com a disciplina veiculada no ato convocatório da licitação e com o contido na proposta formulada pelo particular. A harmonia entre o contrato e o instrumento convocatório da licitação é princípio basilar do direito das licitações. Se fosse possível alterar as condições da licitação e (ou) das propostas, a licitação seria inútil. A descoincidência acarreta a nulidade do contrato, sem prejuízo de responsabilização dos envolvidos."

13. É vedado, portanto, celebrar contrato em discordância com os termos do edital e da proposta vencedora. Está claro que não é possível, por exemplo, assinar contrato em valor superior ao que foi proposto pelo licitante que venceu o



228
f

certame; como também não é permitido assinar termo aditivo sem considerar o desconto proposto pelo contratado". (AC-3217-42/06-1, Primeira Câmara, 006.914/2003-7, Acórdão: 3217/2006).

A partir do artigo 19 encontramos um detalhamento do conteúdo dos contratos celebrados pela FENACLUBES. Neste sentido, o regulamento definiu como cláusulas obrigatórias: o objeto e seus elementos característicos, o regime de execução ou a forma de fornecimento, o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento, os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas no processo de aquisição. Todas são essenciais para a boa execução contratual.

Entretanto, discordamos da divisão elaborada entre cláusulas necessárias e cláusulas execução do contrato. *Data vênia*, todas as cláusulas contratuais visam a execução de um contrato, são definidas precisamente para que as partes entendam as suas obrigações de forma a realizar a boa execução do contrato, e, eventualmente aplicar sanções no caso de incumprimento. Portanto, *data vênia*, não entendemos a distinção. Mais, achamos que se tratando de um contrato de direito privado se estas cláusulas ditas "de execução de contrato" não plasmarem de forma inequívoca no contrato original, não poderão ser executadas. Isso por que a FENACLUBES não tem as prerrogativas dos entes públicos que podem manejar contratos típicos da administração pública, tutelados por normas direito público, aplicando-se-lhes de forma supletiva as normas de direito privado, segundo dispõe o artigo 54 da Lei 8.666/93. Ao contrário, aqui as partes relacionam-se em igualdade de direitos e deveres, primando princípios como *pactum sun servanta*, segundo o qual o contrato obriga as partes nos limites da lei, o contrato vincula as partes, como se norma legal fosse, são regras quase imutáveis, afastáveis pela Teoria da Imprevisão e constitui uma exceção à regra do princípio da força obrigatória dos contratos. Vale dizer, o contrato pode ser alterado, sempre que as circunstâncias que ato que originaram a sua formação forem diversas do momento da execução da obrigação contratual, de modo a prejudicar uma parte em benefício da outra.

Entendemos que parte das regras inscritas no artigo 20 aplicam-se a contratos de trato continuado, mas são regras para execução contratual. No mais merece também destaque o parágrafo único do artigo, que cuida dos contratos oriundos das dispensas por valor. Entendemos que se deveria acrescer a expressão "tais como carta-contrato, nota desempenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço", de forma a dar clareza ao tema.

Note-se, por outro lado, que foram elencadas nos artigos 19 e 20 prerrogativas na execução do contrato que recebem o nome de cláusulas exorbitantes, presentes nos contratos administrativos e, segundo Maria Sylvia Zanella de Pietro (2001, p.256) são decorrentes da sua posição de supremacia da administração pública:

*São cláusulas exorbitantes aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração) em relação à outra; elas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado.*⁶⁴

Se as cláusulas exorbitantes existissem entre contratos feitos entre particulares (seria nula, devido a estabelecerem desigualdades entre os contratantes, uma das partes obteria mais privilégios que a outra.¹ No mesmo sentido Meirelles:

*Cláusulas exorbitantes são, pois, as que excedem do Direito Comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado. As cláusulas exorbitantes não seriam lícitas num contrato privado, porque desigualariam as partes na execução do averçado; mas são absolutamente válidas no contrato administrativo, uma vez que decorrem da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa e visam a estabelecer prerrogativas em favor de uma das partes, para o perfeito atendimento do interesse público, que se sobrepõe sempre aos interesses particulares. É, portanto a presença dessas cláusulas exorbitantes no contrato administrativo que lhe imprime o que os franceses denominam *la marque du Droit Public* pois, como observa Laubadère: "C'est en effet la présence de Telles clauses dans um contrat que est le critère par excellence son caractère administratif."*⁶⁵

⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13 ed. Ed, São Paulo, 2001; Editora Atlas

⁶⁵ MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34 ed., São Paulo, 2008. Editora Malheiro, p. 203.

Caso a Administração Pública faça parte do contrato celebrado, estas cláusulas deverão conter no mesmo, garantindo o interesse público, sobressaindo-se ao particular, fazendo valer o Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Neste sentido destacamos que a cláusula que concede o direito de a organização exigir garantias a fim de assegurar a execução correta e tempestiva do contrato a ser celebrado. A lei de licitações e contratos permite ao contrato escolher qual pretende prestar, dentre caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária (art. 56, § 1º, I, II e III da Lei 8.666/93). A garantia, ao ser exigida, permanece com a autoridade pública até a completa execução do contrato, momento em que deverá ser reavida pelo contratado. A Administração, porém, em caso de inadimplemento por parte do particular, poderá reter tais garantias como indenização pelos prejuízos sofridos e como recebimento das multas e indenizações a ela devidas (PIETRO, 2009, p.268). Bem, o regulamento não concede esta faculdade ao contratado, nem elenca o tipo de garantias. Parece-nos juridicamente frágil esta regra.

Por outro lado, a alteração unilateral do contrato está prevista no art. 65, I da Lei 8.666/93 que, além da permissão para sua realização, determina também as condições⁶⁶ para que ela se realize, estabelecendo que os contratos regidos pela Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, unilateralmente pela Administração, quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

Ademais, leciona Maria Sylvia, ao poder de alteração unilateral, conferido à Administração, corresponde o direito do contratado, de ver mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assim considerada a relação que se estabelece, no momento da celebração do ajuste, entre o encargo assumido pelo contratado e a prestação pecuniária assegurada pela Administração.

Ainda com relação no aditamento dos contratos equilíbrio econômico-financeiro do contrato, Celso Antônio entende está amparado constitucionalmente pelo art. 5º, inciso XXXVI, segundo o qual 'a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada'. E ainda conclui brilhantemente, "a equação econômico-financeira contratual é um

⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Do contrato administrativo: modalidades e cláusulas exorbitantes REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V. V. 6, N. 3, P. 3-20, OUT/DEZ. 2011. 13



231

direito adquirido do contratado, de tal sorte que normas a ele sucessivas não poderiam afetá-lo.⁶⁷

Ante o exposto, entendemos que a prerrogativa deve ser usada com muita parcimônia e com robusta motivação.

No tocante as demais cláusulas entendemos que andou bem o regulamento ao colocar regras que fazem parte das normas que regem a matéria de licitações e contratos.

Art. 19. São cláusulas necessárias nos contratos previstos neste Regulamento:

- I. o objeto e seus elementos característicos;**
- II. o regime de execução ou a forma de fornecimento;**
- III. o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;**
- IV. os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;**
- V. as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;**
- VI. os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;**
- VII. as hipóteses de rescisão;**
- VIII. a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas no processo de aquisição.**

Parágrafo Único - Nos casos de dispensa e inexigibilidade, o contrato será dispensável quando os preços estiveram compreendidos até o limite de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), devendo o documento equivalente conter a descrição e/ou requisitos mínimos do objeto, bem

⁶⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p.648.



232

como os direitos e obrigações básicas das partes e as condições e formas de adimplemento.

Art. 20. Na execução do contrato, serão observadas as seguintes regras:

- I. instrumento formal de contratação com, no mínimo, cláusulas previstas no art. 19;**
- II. acréscimo ou diminuição do valor atualizado do contrato de até 25% (vinte e cinco por cento), exceto no caso de supressão acima deste limite resultante de acordo entre as partes;**
- III. prazo de execução até o limite de 60 (sessenta) meses no caso de serviços de natureza contínua;**
- IV. prorrogação do prazo de execução ou fornecimento, desde que comprovada a ocorrência de fato superveniente e alheio à vontade das partes;**
- V. reequilíbrio econômico-financeiro do valor contratado na hipótese de ocorrência de evento imprevisível ou, se previsível, de consequências incalculáveis, retardador e impeditivo da execução contratual.**

Art. 21. Todo bem adquirido ou serviço contratado nos termos deste Regulamento será entregue no local determinado no contrato, mediante recebimento formal pela FENACLUBES e entrega da nota fiscal pelo fornecedor, atestando a entrega ou a prestação dos serviços.

Art. 22. Sem prejuízo de outras penalidades previstas no edital, no contrato ou em outros documentos do processo de contratação, o não cumprimento das condições técnicas, comerciais ou jurídicas estabelecidas no processo de contratação ou no instrumento de contrato, caracterizará o descumprimento das obrigações assumidas e poderá, em decisão motivada, acarretar ao contratado as seguintes penalidades:

- I. advertência;**
- II. multa;**
- III. suspensão temporária para participar dos processos administrativos de contratação da FENACLUBES e por consequência, de contratar com a mesma, pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses e máximo de 24 (vinte e quatro) meses.**



Parágrafo Único – A sanção prevista no inciso II poderá ser aplicada juntamente com as sanções indicadas nos incisos I e III, sem prejuízo da rescisão do ajuste por ato unilateral da FENACLUBES.

Muito embora a FENACLUBES não usufrua das prerrogativas dos contratos firmados entre a administração pública e os particulares, pode predefinir sanções que serão aplicadas no caso de descumprimento contratual de forma a afastar os maus fornecedores sem capacidade técnica ou operacional, para satisfazer às necessidades da organização, já que como organização privada poderia aplicar regras mais rigorosas.

CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Seção I - Das Disposições

Art. 23. Não poderão participar dos processos de contratação realizados pela FENACLUBES:

- I. dirigentes ou empregados da FENACLUBES;**
- II. pessoas jurídicas que contenham, em seu quadro societário ou em seu quadro de funcionários, membros da diretoria ou empregados da FENACLUBES;**
- III. fornecedores que estejam suspensos no direito de contratar com a FENACLUBES;**
- IV. outros casos identificados no decorrer do certame, mediante justificativa da comissão de contratação.**

O artigo 23 arrola vedações e impedimentos de participar nos processos de contratação da FENACLUBES.⁶⁸ A organização pode restringir o direito de licitar ou de

⁶⁸No artigo 9º, da Lei n.8.666/93: "Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica ;II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado; III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.



contratar em razão da condição das pessoas e em razão de sanções aplicadas aos licitantes e contratados.⁶⁹

No primeiro caso, em razão da condição pessoal, o impedimento decorre principalmente em atendimento aos princípios de impessoalidade e de moralidade, por deter informações privilegiadas, a vedação de participação, direta ou indiretamente, tais como os dirigentes ou empregados da FENACLUBES, bem como pessoas jurídicas que contenham, em seu quadro societário ou em seu quadro de funcionários, membros da diretoria ou empregados. Como elucidado Justen Filho:

"É vedado ao administrador superpor um interesse particular (próprio ou de terceiro) ao interesse coletivo. Diante do conflito de interesses, o administrador deve sempre agir com lealdade para com o interesse coletivo. A moralidade e a probidade acarretam impossibilidade de vantagens pessoais serem extraídas pelo administrador. Por igual, estão proibidas vantagens ou prejuízos decorrentes de preferências pessoais dos titulares de funções públicas. Mesmo que não retirem, direta ou indiretamente, qualquer benefício, os administradores praticam atos inválidos quando interferem no destino da licitação para beneficiar ou prejudicar concorrente (...). Havendo conluio ou composição entre os licitantes, estarão frustrados os princípios da moralidade e da probidade. Deverá invalidar o certame, punindo-se os responsáveis." ⁷⁰

A participação de licitante que possua relação de parentesco com o gestor ou pessoas envolvidas no processo de contratação poderia ocorrer em ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade, já que o administrador poderia passar informações relevantes e privilegiadas ao parente e frustrar o caráter competitivo do processo de contratação.

Por outro lado, face ao disposto nos inciso III do art. 22, do Regulamento estão impedidos de participar de licitação e de contratar as empresas ou pessoas físicas suspensas ou declaradas inidôneas, pelo prazo fixado na decisão que aplica a sanção.

⁶⁹ Sobre este tema interessante a obra de GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

⁷⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 6. ed. São Paulo : Dialética, 2009, p. 85.

O rol é explicitamente exemplificativo pois o inciso IV contempla outras oportunidades não expressas nos demais. Aqui mais uma vez o regulamento se alinha com a jurisprudência e doutrina que colocam os princípios da administração como norte de toda a atividade que maneje recursos públicos, como uma forma de preservar *a res publica*, invocando a supremacia do interesse público sobre o particular, visando garantir a moralidade dos atos da organização, isonomia e impessoalidade, que, ressalte-se, não acarreta ofensa ao princípio fundamental dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Constituição do Brasil de 1988).

Nesse sentido ressaltamos que o TCU, ao decidir sobre as vedações arroladas no art. 9º da Lei nº 8.666/93, entendeu que o rol de impedimentos fixado no dispositivo deve ser interpretado de forma ampla, em consonância com os princípios da isonomia e da moralidade, como é o caso da contratação de empresas cujos sócios ou dirigentes são parentes de servidores envolvidos na licitação. Nesse sentido decidiu o Plenário da Corte:

"9.4 Seguindo o raciocínio, a interpretação do art. 9º está associada ao que reza o art. 3º, ou seja, deve ser no sentido de dar maior alcance à norma e, conseqüentemente, à moralidade e à impessoalidade, de forma a que as proibições apontadas naquele dispositivo sejam tidas como exemplificativas (no art. 9º da Lei n.º 8.666/93), alcançando inclusive aqueles licitantes que tenham qualquer vínculo com os membros da comissão de licitação, proibindo-os de participar do certame ou então que estes (membros da comissão) declarem-se impedidos de compor a referida comissão, por ser necessário à própria ética e imparcialidade exigidas no julgamento objetivo cobrado no artigo 3º da norma licitatória."⁷¹

No mesmo sentido o seguinte julgado:

"(...) é legítimo e imperativo ao magistrado preencher lacuna da lei, de forma a também ser vedada participação indireta do dirigente da entidade contratante que

⁷¹ Acórdão nº 1.160/08, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 24.06.2008

tenha vínculo de parentesco com sócio da empresa prestadora dos serviços licitados".⁷²

A posição do TCU, respalda a doutrina de JUSTEN FILHO, que entende que o artigo 9º a lei 8.666/93 é meramente exemplificativo⁷³:

"Não podem participar da licitação, ainda que tal não seja explicitamente indicado no ato convocatório, aqueles que, por sua situação subjetiva, estejam em condições de frustrar o cunho competitivo do certame. Estão abrangidas as hipóteses do art. 9º, da Lei 8.666/93, mas não apenas elas. Todo aquele que, por alguma via, tiver acesso a informações privilegiadas não poderá participar do certame, ainda quando não se vincule formalmente à Administração.

Aplica-se o princípio da moralidade, sem viabilidade de determinações precisas, rigorosas e exaustivas. Até é possível o ato convocatório conter cláusula genérica, mas a ausência de explícita previsão não será obstáculo à incidência de vedações derivadas dos princípios jurídicos fundamentais". (original sem grifo)

Para o autor, se a vedação for imprescindível para preservar os fundamentos jurídicos de transparência de defesa do interesse coletivo, da moralidade pública, isonomia entre os licitantes e impessoalidade serão admitidas outras possibilidades sem que exista qualquer ofensa ao princípio da legalidade. Na verdade, a potencialidade lesiva da relação pessoal entre os envolvidos no processo de contratação, já enseja medidas preventivas a fim de providenciar o afastamento preventivo do participante, a fim de garantir a competitividade e evitar o direcionamento do pleito.

Em suma, as vedações que não foram expressamente arroladas devem refletir os demais princípios, como o da moralidade pública, isonomia e impessoalidade, podendo assim impedir a participação de parente de empregado ou Diretor se entender que esses princípios estão sendo violados, lembramos, por oportuno, que o ato deve ser motivado pela Comissão de Contratações, como garantia de boa-fé, em relação ao administrado

⁷² Acórdão nº 1.019/13, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 24.04.2013

⁷³ idem



237

conforme assevera DI PIETRO⁷⁴. Portanto, a FENACLUBES ao vedar a participação de parente no processo de contratação, que o faça fundamentado nos princípios acima expostos.

Art. 24. Os casos omissos ou as dúvidas suscitadas na interpretação do presente Regulamento serão resolvidos pela Diretoria da FENACLUBES, com base nos princípios gerais de direito.

Art. 25. É facultado à Comissão de Contratação, em qualquer fase do processo, desde que não seja alterada a substância da proposta, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo.

Art. 26. Salvo quando expressamente disposto de forma contrária, os prazos contam-se em dias corridos, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

Parágrafo Único - Os prazos estabelecidos neste Regulamento iniciam-se e expiram exclusivamente em dia útil na cidade de Campinas, local da sede da FENACLUBES.

Art. 27. Os processos de contratação custeados com recursos próprios da FENACLUBES ou demais recursos privados não se obrigam às disposições deste Regulamento.

Art. 28. O presente Regulamento de Contratações de Bens e Serviços poderá ser aditado ou complementado e consolidado, por ato e deliberação da Diretoria Executiva da FENACLUBES.

Art. 29. O presente Regulamento, aprovado na Assembleia Geral Extraordinária realizada em 22 de junho de 2019, entrará em vigor a partir da data da sua publicação.

Os artigos de 24 a 29 não merecem comentários, tendo em vista que refletem as normas de praxe em regulamentos desta natureza, cuidando dos casos omissos, da contagem de prazos, do âmbito de aplicação, e das formalidades para alterar o seu conteúdo.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.



III - Conclusão

O objetivo desta consultoria foi não só atualizar as regras e adequá-las à vinda da supervisão do TCU, mas também preparar a instituição para novos projetos a serem implementados pela FENACLUBES, capacitações e eventos concretizem verdadeiras mudanças na gestão e administração dos clubes que lhe são filiados. Em outras palavras, as propostas metodológicas para alcançar de forma eficaz os objetivos definidos da FENACLUBES, permitindo uma melhor utilização dos recursos e uma preparação mais eficiente da organização para enfrentar situações de mudança.

A sustentabilidade ambiental de forma tímida, mas suficiente foi introduzida pois é uma agenda positiva que em muito contribuirá para que a FENACLUBES se distinga das demais entidades do Sistema Nacional de Esportes como uma organização cujo desempenho tem capacidade para criar valores e mudar paradigmas. Ademais, recursos públicos destinam-se basicamente à execução de serviços a maioria dos requisitos podem ser incorporados como obrigações da contratada, ou seja, a mudança não exige grandes esforços da FENACLUBES.

As demais sugestões relacionam-se com a jurisprudência do TCU e com os projetos de fortalecimento e das competências dos clubes afiliados à organização, que em nossa opinião devem ser introduzidos para adaptar o modelo de contratações a prestações de contas exitosas, que evitam soluções de continuidade entre as regras do modelo de contratação e o que realmente será analisado pela corte.

Gostaríamos de terminar reiterando as sábias palavras da mestra Maria Sylvia di PIETRO que, *"na realidade, o formalismo somente deve existir quando seja necessário para atender ao interesse público e proteger os direitos dos particulares. (...) Trata-se de aplicar o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade em relação às formas. Portanto devem ser dispensadas formalidades excessivas nos processos administrativos."* A proposta tem esta natureza: arrola normas objetivas e suficientes que garantam a escolha da proposta mais vantajosa para a um menor custo.

Colocamos à disposição da Presidência da FENACLUBES para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

REFERÊNCIAS

ABATUT, Ênio Neves. Teoria e prática de comércio exterior. 3. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1990, p. 27. *Apud.* Souza, Fabiana Ribeiro de. **Contratos Internacionais do Comércio: Harmonização Legislativa no MERCOSUL**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito. Universidade Veiga de Almeida. Cabo Frio. 2008.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. 3º Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 456

BULOS, Uadi Lamêgo. **Constituição Federal Anotada: jurisprudência e legislação infraconstitucional em vigor**. São Paulo: Saraiva, 2000.

CARVALHO FILHO, José do Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CRETELA JUNIOR, José. **Das licitações públicas: (comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993)**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Dicionário compacto de direito**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Adilson Abreu. Desvio de Poder na Anulação de Ato Administrativo. Salvador. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 7, julho/agosto/setembro, 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**, 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de direito administrativo**, 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Licitação**. São Paulo : Revista do Tribunais, 1985.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.



240

____ Do contrato administrativo: modalidades e cláusulas exorbitantes, REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V. V. 6, N. 3, P. 3-20, OUT/DEZ. 2011. 13.

____ Direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.

HUPSEL, Edite Mesquita; COSTA, Leyla Bianca Correia Lima da. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos do Estado da Bahia: Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005.** Belo Horizonte: Fórum, 2006. 495 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 6. ed. São Paulo : Dialética, 2009.

____ Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 10. ed. São Paulo : Dialética, 2004.

____. **Pregão: (comentário à legislação do pregão comum e eletrônico).** São Paulo: dialética, 2001.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência.** Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=343>>. Acesso em: 28 fev. 2007.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública centralizada e descentralizada.** 2. ed. Rio de Janeiro : América Jurídica, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional administrativo.** 3. ed. São Paulo : Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

____. **Licitações e contratos administrativo.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MUKAI, Toshio. **A empresa privada nas licitações públicas: manual teórico e prático.** São Paulo : Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Luiz Gustavo Rocha; SANTIAGO JÚNIOR, Fernando Antônio. **Licitações e contratos administrativos para empresas privadas:** Belo Horizonte : Del Rey, 2003.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública.** 6. ed., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.



241

RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTINNO, Marco Tullio. Manual prático das licitações: Lei n. 8.66/93. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 2002.

RODAS, João Grandino (Org.). *Contratos Internacionais*. 3. ed. Rev., atual. E. Amp – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

SCARPINELLA, Vera. *Licitação na modalidade de pregão* (lei 10.520, de 17 de julho de 2002). São Paulo : Malheiros, 2003.

SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos. Revogação e anulação no procedimento licitatório, in *Estudos sobre a lei de licitações e contratos*, Forense Universitária, São Paulo, 1995, p. 139.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Pregão: uma nova modalidade de licitação – comentários teóricos e práticos, pregão presencial e pregão eletrônico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

LÚCIA VALLE FIGUEREDO, *Curso de direito Administrativo*. 8. Ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 256.

¹ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13 ed. Ed. São Paulo, 2001; Editora Atlas

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS



FENACLUBES
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

242

X

Anexo II

REGULAMENTO DE CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

**REGULAMENTO DE CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS DA
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES ESPORTIVOS – FENACLUBES**

243



Regulamenta os procedimentos que a Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES adotará para a contratação de bens e serviços com emprego dos recursos oriundos da alínea "c" do inciso I e da alínea "c" do II do §2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I – Da Introdução

Art. 1º. O presente Regulamento aplica-se exclusivamente à execução dos recursos destinados à Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais previstos na alínea "c" do inciso I e da alínea "c" do II do §2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Art. 2º. As contratações de bens e serviços, necessários à execução dos recursos, serão precedidas de um processo de contratação, obedecidos os procedimentos próprios e padronizados, regidos na forma deste Regulamento.

§ 1º. O processo de contratação destina-se a garantir a observância dos princípios gerais da Administração Pública; bem como a escolha da proposta mais vantajosa para a FENACLUBES.



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1ª RCPJ CAMPINAS

§ 2º. Para fins de padronização, controle e fiscalização das seleções e contratos celebrados, na formalização dos procedimentos de contratações deverá ser adotada forma simples e individualizada, documentando-se os elementos suficientes à comprovação dos dados necessários à tomada de decisão.

244

Seção II – Das Definições

Art. 3º. Para os fins deste Regulamento considera-se:

- I. capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais - objeto organizacional atribuído à FENACLUBES de acordo com o art. 24 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e executado por meio da realização de fóruns, seminários, oficinas, painéis de debates, cursos, palestras técnicas, palestras motivacionais, feiras, concursos, atividades de relacionamento, integração e outras formas de difusão do conhecimento, para os gestores profissionais e estatutários dos clubes que atuam na administração das atividades esportivas, culturais, sociais e de lazer, possibilitando que os mesmos realizem uma gestão de excelência, na busca constante da valorização dos clubes e dos serviços que prestam à sociedade.
 - I-A. sempre que possível, todos os eventos serão unificados e sequenciados na forma de Conferência Nacional dos Gestores de Clubes e/ou do Congresso Brasileiro de Clubes, em dois módulos com atividades para colaboradores contratados dos clubes e outro para dirigentes estatutários de clubes, pelo princípio da economicidade, com a realização da "Semana dos Clubes" comemorativa ao "Dia Nacional dos Clubes Esportivos Sociais", nos termos da Lei nº 12.333, de 15 de setembro de 2010, alcançando assim a gestão dos clubes de forma integral;
- II. contratação - todo procedimento de contratação remunerada de bens e/ou serviços para fornecimento, seja de uma só vez ou parceladamente, com a finalidade de suprir a FENACLUBES no desenvolvimento da capacitação, formação e treinamento dos gestores de clubes sociais;



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES 1ª RCPJ CAMPINAS

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1ª RCPJ CAMPINAS

- III. requisição - é o documento formal, emitido pela área interessada na contratação, contemplando a justificativa quanto à sua necessidade, como também a especificação detalhada do bem e/ou serviço pretendido, para autorização da abertura do respectivo processo de contratação pelo Presidente da FENACLUBES;
- IV. fornecedor - toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira e entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços de qualquer natureza à FENACLUBES;
- V. contrato - instrumento jurídico celebrado entre o fornecedor e a FENACLUBES para fornecimento de bens e/ou serviços, sem qualquer vínculo de subordinação entre esta e os funcionários da prestadora de serviço;
- VI. processo de contratação - o conjunto de procedimentos, que receberá número único, respeitando ordem cronológica crescente, devidamente documentado, circunstanciado e organizado, aberto mediante prévia autorização do Presidente da FENACLUBES, objetivando a contratação de fornecedores;
- VII. comissão de contratação - colegiado permanente ou especial, composto por, no mínimo, 3 (três) integrantes formalmente designados, com a função, entre outras correlatas, de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às contratações;
- VIII. edital - instrumento de convocação para cotação prévia de preços, contendo a descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, as regras de participação, os critérios de julgamento das propostas e as condições de cumprimento do contrato;
- IX. aviso de edital - extrato do instrumento de convocação contendo o objeto da contratação, e os prazos para apresentação e seleção das propostas;

245

f

C



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS

- X. homologação - ato pelo qual o coordenador da comissão de contratação da FENACLUBES, após verificar a regularidade dos atos praticados no processo de contratação, ratifica o resultado e adjudica o objeto do processo ao vencedor.

246

CAPÍTULO II - PROCEDIMENTOS INTERNOS PARA A CONTRATAÇÃO

Seção I - Das demandas e requisição formal da contratação

Art. 4º. A Diretoria Executiva instituirá uma comissão de contratação, composta por, no mínimo, 3 (três) integrantes, sendo pelo menos 2(dois) diretores, no exercício de seus mandatos, que realizará os processos relativos às contratações de bens e serviços realizadas pela FENACLUBES.

§1º - A Diretoria Executiva indicará entre os membros o coordenador da comissão.

§ 2º - Os membros da comissão de contratação responderão solidariamente por todos os atos praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

Art. 5º. O procedimento de contratação será formalizado a partir da identificação das demandas de bens ou serviços pela área interessada, e da requisição formal de contratação a ser submetida à anuência do presidente da FENACLUBES ou pela pessoa a quem ela delegar competência.

§ 1º. A requisição formal de contratações deverá conter a especificação detalhada do bem ou serviço pretendido, contemplando o padrão de qualidade e desempenho esperados, a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas; e ainda, quando for o caso, as condições de fornecimento, guarda, armazenamento, prazo de garantia, instalação e adequação às normas de



padronização, entre outros aspectos considerados necessários pela área requisitante.

247

§ 2º. Desde que formalmente justificada, a indicação de marca ou modelo será admitida nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) quando determinado modelo ou marca comercializada por mais de um fornecedor for a única capaz de atender às necessidades da FENACLUBES;
- c) quando a descrição do objeto a ser adquirido puder ser melhor compreendida pela identificação de determinada marca ou modelo aptos a servir como referência, situação em que será obrigatório o acréscimo da expressão "ou similar ou de melhor qualidade".

§ 3º. A requisição formal de contratações deverá conter, ainda, a indicação do evento, aprovado pela FENACLUBES, ao qual a demanda se vincula.

Art. 6º. Com o objetivo de se buscar maior eficiência, economicidade, e ampliar o universo da competição, a contratação poderá ser parcelada, desde que o objeto seja divisível, a solução revele-se técnica e economicamente viável, e não haja perda de economia de escala.

Seção II - Da estimativa de custo da contratação

Art. 7º. O valor estimado da contratação deverá ser apurado por meio de pesquisa dos preços praticados no mercado local, regional, e/ou nacional ou no mercado onde se dará a execução da atividade.

§1º. Na estimativa quanto ao valor da contratação deverão ser considerados, além do valor dos bens e/ou serviços a serem adquiridos, aspectos como o custo de transporte e seguro até o local de entrega, condição de pagamento, prazo de entrega e garantia, custo para operação do produto, impacto ambiental e custo de descarte, dentre outros julgados pertinentes.



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES 1ª RCPI CAMPINAS

REGISTRADO SDB Nº

00077643

248

§2º. A pesquisa de preços será utilizada como parâmetro objetivo na definição do valor de referência a ser previsto nos instrumentos convocatórios que inauguram a fase externa do processo de contratação, se for o caso, bem como no julgamento das ofertas apresentadas no momento de aceitação de propostas.

§3º. Considerando-se a natureza do bem ou serviço a ser contratado, assim como a realidade local, a pesquisa de preços deverá ser realizada junto a, no mínimo, 3 (três) fornecedores, podendo ser utilizados os seguintes parâmetros de busca:

- I. pesquisa com fornecedores;
- II. outras fontes de publicações em mídia especializada, sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data, hora de acesso.

§ 4º. O resultado da pesquisa de preços será a média obtida, no mínimo de 3 (três), para as contratações quando da realização da cotação prévia de preços, que não contenham diferenças desproporcionais entre os valores encontrados.

§ 5º. Se a pesquisa for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de orçamento que poderá ser remetido por correio eletrônico (e-mail) ou fax, definindo-se um prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser adquirido ou contratado.

§ 6º. Excepcionalmente, mediante justificativa pela comissão de contratação, será admitida a pesquisa com menos de 3 (três) fornecedores.

Art. 8º. Nas hipóteses de contratação descritas nos artigos 10 e 11, concluídos os procedimentos internos que instruem o processo de contratação, esta será submetida à homologação do coordenador da comissão de contratação.



CAPÍTULO III – PROCEDIMENTOS EXTERNOS PARA A CONTRATAÇÃO

243

Seção I - Da Cotação Prévia de Preços

Art. 9º. Para a contratação de bens ou serviços, a comissão de contratação deverá realizar cotação prévia de preços, observados os princípios da administração pública.

§1º. A comissão de contratação deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação.

§2º. A cotação prévia de preços será precedida de publicação de aviso de edital no Diário Oficial da União/DOU e será realizada por meio da divulgação do edital no sítio eletrônico da FENACLUBES, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) dias, que deverá conter as seguintes informações:

- I. descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, o qual deverá estar em conformidade com o evento aprovado pela FENACLUBES;
- II. prazo para o recebimento de propostas, que respeitará os limites mínimos de 5 (cinco) dias, para a contratação de bens, e 15 (quinze) dias para a contratação de serviços; que a critério da FENACLUBES, deverão ser estendidos, quando a complexidade do objeto assim o exigir;
- III. local de recebimento das propostas, que deverão ser encaminhadas pelos Correios para a FENACLUBES, com Aviso de Recebimento - AR, ou entregues em local determinado por ela, juntamente com os documentos exigidos para habilitação, ou poderão ser recebidas por sistema eletrônico, quando estiver disponível;
- IV. critérios para a seleção da proposta que priorizem a escolha mais vantajosa;
- V. prazo de validade das propostas que será 60 (sessenta dias), se outro não estiver fixado no respectivo edital.

§3º. O edital poderá ser impugnado, no todo ou em parte, até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas. Não impugnado o ato convocatório, preclui toda matéria nele constante;

§4º. A comissão de contratação, em decisão fundamentada, selecionará a proposta mais vantajosa, segundo os critérios definidos no edital para cotação prévia de preços.

Art. 10. A cotação prévia de preços poderá ser dispensada, nos seguintes casos:

- I. quando o valor for inferior a R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), comprovada a compatibilidade do preço de contratação com o praticado pelo mercado, e desde que não se refira a parcelas de um mesmo bem ou serviço de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;
- II. nos casos de urgência para atendimento de situações comprovadamente imprevistas ou imprevisíveis, sem tempo hábil para se realizar o processo de contratação;
- III. na contratação remanescente de serviço ou fornecimento em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da contratação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo proponente vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;
- IV. no caso de publicação de anúncios ou avisos em jornais de grande circulação ou em Diário Oficial da União;
- V. na contratação de serviços com órgãos e entidades integrantes da Administração Pública e do Terceiro Setor, quando o objeto do contrato for compatível com as atividades finalísticas do contratado; e



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º REPJ CAMPINAS

- VI. na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente do ensino, da pesquisa, ou do desenvolvimento institucional, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

251

Art. 11. A cotação prévia de preços será inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial:

- I. na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendidos aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrentes de desempenho anterior, de estudos, experiências, publicações, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, que permitam inferir que seu trabalho é essencial e o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado; e
- II. na contratação de pessoas físicas ou jurídicas para ministrar palestras ou prestar serviços de instrutória, relacionados às atividades finalísticas da FENACLUBES, bem como a contratação de cursos destinados a capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes.

Art. 12. Cada processo de contratação de bens ou serviços pela FENACLUBES receberá número único, respeitando ordem cronológica crescente, e deverá ser arquivado, no prazo de 10 (dez) anos, em meio físico ou eletrônico, contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

- I. os documentos relativos à requisição, à pesquisa de preços, e à cotação prévia ou as informações que motivam a sua dispensa ou inexigibilidade, como por exemplo, as razões que antecederam a da escolha do fornecedor e justificativa de preço;
- II. parecer jurídico, no caso de processos de contratação cujo valor estimado seja a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais);



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS

- III. os documentos relativos à seleção e habilitação do fornecedor e respectivo contrato nas hipóteses em que o valor da contratação for a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais);
- IV. o pedido de fornecimento ou contrato, nas hipóteses em que o valor da contratação for inferior a R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais);
- V. documentos contábeis relativos ao pagamento;
- VI. no caso de eventos fará parte do processo fotos e outros documentos, em suporte físico ou digital, que comprovem que foram executados.

252

CAPÍTULO - IV - JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

Seção I - Dos critérios de julgamento

Art. 13. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a comissão de contratação realizá-lo em conformidade com os critérios previamente estabelecidos no edital, de maneira a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para FENACLUBES.

Parágrafo Único. O edital estabelecerá, conforme a natureza da contratação, os seguintes critérios:

- I. menor preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a FENACLUBES é a de menor valor;
- II. técnica e preço: critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a FENACLUBES, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preços e de técnica, com critérios previamente definidos.



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077843

RCPJ CAMPINAS

Art. 14. Encerrado o prazo estabelecido para cotação prévia de preços, a comissão de contratação analisará as propostas, documentos, e sua vinculação ao edital, e classificará os participantes que cumprirem integralmente os requisitos, definindo a ordem dos fornecedores, segundo o menor preço ou a melhor pontuação ponderada e indicará o vencedor.

253

Parágrafo único - uma vez definida a classificação, os membros da comissão de contratação poderão negociar diretamente com o primeiro colocado, de forma a se obter condições mais vantajosas para a FENACLUBES.

Seção II - Da Habilitação

Art. 15. A habilitação do fornecedor selecionado consiste na verificação, pela comissão de contratação, da documentação legal e técnica abaixo relacionados, que deverá ser encaminhada para a FENACLUBES pelos Correios, com Aviso de Recebimento - AR, ou entregue em local físico ou virtual determinado no edital, dentro do prazo estabelecido:

- I. inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;
- II. ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado;
- III. documento de identidade do fornecedor pessoa física ou do representante legal do fornecedor pessoa jurídica;
- IV. comprovação de que a empresa funciona no endereço por ela declarado;
- V. prova de Regularidade do fornecedor:
 - a) a Fazenda Nacional, quanto aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;
 - b) a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS; e
 - c) a Justiça Trabalhista;



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS

VI. qualificações técnicas e operacionais, necessárias ao atendimento do objeto, quando couber.

254

§ 1º. O procedimento de habilitação procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pelo vencedor, dos requisitos previstos.

§ 2º. Na hipótese de o fornecedor selecionado não atender aos requisitos descritos no momento da contratação, serão analisados aquele imediatamente mais bem classificado que preencha todos os requisitos de habilitação, será convidado a celebrar o contrato nos termos da proposta por ele apresentada.

§ 3º. As empresas estrangeiras deverão atender, na medida do possível, às exigências mencionadas neste artigo, mediante a apresentação de documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados, acompanhados das traduções juramentadas, devendo ter representação jurídica no Brasil.

Seção III - Da impugnação do julgamento das propostas e da habilitação

Art. 16. Do resultado do julgamento das propostas e da habilitação caberá recurso fundamentado, a ser dirigido ao Presidente da FENACLUBES, ou a pessoa a quem ela delegar competência, por escrito, no prazo de 2 (dois) dias úteis.

§ 1º. Os recursos serão julgados no prazo de até 5 (cinco dias) úteis, contados da data final para sua interposição. Esse prazo poderá ser ampliado sem qualquer formalidade, caso a autoridade competente julgue necessário, sem prejuízo para o processo.

§ 2º. O provimento de recurso pelo presidente da FENACLUBES, ou pela pessoa a quem ela delegar competência, somente invalidará os atos insuscetíveis de aproveitamento praticados no processo de contratação.



Seção IV - Da Homologação

255

Art.17. Os processos de contratações só serão homologados pelo coordenador da comissão de contratação, após a verificação quanto ao cumprimento das seguintes etapas:

- I. encaminhamento da requisição de contratações de bens ou serviços pela área demandante, contendo a especificação detalhada do bem ou serviço pretendido para a aprovação de abertura de processo de contratação pelo presidente da FENACLUBES, ou pela pessoa a quem ela delegar competência;
- II. abertura e numeração do processo de contratação que receberá número único, respeitando ordem cronológica crescente, com a devida instrução, avaliação técnica e elaboração do respectivo edital pelos setores envolvidos, quando for o caso;
- III. encaminhamento do processo de contratação devidamente instruído para análise jurídica, nos casos de contratação a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), acerca da sua regularidade, que poderá, eventualmente, sugerir modificações a fim de adequá-lo à legislação de regência, excetuando-se os processos de contratações relativos aos artigos 10 e 11 do presente Regulamento;
- IV. execução, pela comissão de contratação, dos procedimentos de contratação direta ou da cotação prévia de preços, nos termos deste Regulamento, e indicação do fornecedor que ofertou o bem ou serviço com a condição mais vantajosa;
- V. decisão pelo presidente da FENACLUBES, ou pela pessoa a quem ela delegar competência, quanto a eventuais recursos interpostos, quando for o caso.



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES 1º RCPJ CAMPINAS

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS

§1º. Concluídos os procedimentos acima, caberá ao coordenador da comissão de contratação, a homologação do processo de contratação de bens ou serviços, bem como determinar a publicação no sítio eletrônico da FENACLUBES de todas as contratações com valores a partir de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais).

256

§2º. O presidente da FENACLUBES, ou a pessoa a quem ela delegar competência, ao julgar os recursos do procedimento não responderá solidariamente com a comissão de contratação, caso existam vícios que não poderiam ser percebidos por pessoa de diligência normal.

§3º. As informações relevantes relativas aos processos de contratações da FENACLUBES serão disponibilizadas no sítio eletrônico da instituição para consulta pública.

Seção V – Da Celebração e da Execução dos Contratos

Art. 18. Os contratos celebrados pela FENACLUBES regulam-se pelos preceitos de direito privado, na forma deste Regulamento.

Art. 19. São cláusulas necessárias nos contratos previstos neste Regulamento:

- I. o objeto e seus elementos característicos;
- II. o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III. o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV. os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

C



- V. as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VI. os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VII. as hipóteses de rescisão;
- VIII. a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas no processo de aquisição.

257

Parágrafo Único - Nos casos de dispensa e inexigibilidade, o contrato será dispensável quando os preços estiveram compreendidos até o limite de R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais), devendo o documento equivalente conter a descrição e/ou requisitos mínimos do objeto, bem como os direitos e obrigações básicas das partes e as condições e formas de adimplemento.

Art. 20. Na execução do contrato, serão observadas as seguintes regras:

- I. instrumento formal de contratação com, no mínimo, cláusulas previstas no art. 19;
- II. acréscimo ou diminuição do valor atualizado do contrato de até 25% (vinte e cinco por cento), exceto no caso de supressão acima deste limite resultante de acordo entre as partes;
- III. prazo de execução até o limite de 60 (sessenta) meses no caso de serviços de natureza contínua;
- IV. prorrogação do prazo de execução ou fornecimento, desde que comprovada a ocorrência de fato superveniente e alheio à vontade das partes;



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077843

1º RCPJ CAMPINAS

- V. reequilíbrio econômico-financeiro do valor contratado na hipótese de ocorrência de evento imprevisível ou, se previsível, de consequências incalculáveis, retardador e impeditivo da execução contratual.

258

✓

Art. 21. Todo bem adquirido ou serviço contratado nos termos deste Regulamento será entregue no local determinado no contrato, mediante recebimento formal pela FENACLUBES e entrega da nota fiscal pelo fornecedor, atestando a entrega ou a prestação dos serviços.

Art. 22. Sem prejuízo de outras penalidades previstas no edital, no contrato ou em outros documentos do processo de contratação, o não cumprimento das condições técnicas, comerciais ou jurídicas estabelecidas no processo de contratação ou no instrumento de contrato, caracterizará o descumprimento das obrigações assumidas e poderá, em decisão motivada, acarretar ao contratado as seguintes penalidades:

- I. advertência;
- II. multa;
- III. suspensão temporária para participar dos processos administrativos de contratação da FENACLUBES e por consequência, de contratar com a mesma, pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses e máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

Parágrafo Único – A sanção prevista no inciso II poderá ser aplicada juntamente com as sanções indicadas nos incisos I e III, sem prejuízo da rescisão do ajuste por ato unilateral da FENACLUBES.

✓



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCPJ CAMPINAS

CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Seção I - Das Disposições

259

Art. 23. Não poderão participar dos processos de contratação realizados pela FENACLUBES:

- I. dirigentes ou empregados da FENACLUBES;
- II. pessoas jurídicas que contenham, em seu quadro societário ou em seu quadro de funcionários, membros da diretoria ou empregados da FENACLUBES;
- III. fornecedores que estejam suspensos no direito de contratar com a FENACLUBES;
- IV. outros casos identificados no decorrer do certame, mediante justificativa da comissão de contratação.

Art. 24. Os casos omissos ou as dúvidas suscitadas na interpretação do presente Regulamento serão resolvidos pela Diretoria da FENACLUBES, com base nos princípios gerais de direito.

Art. 25. É facultado à comissão de contratação, em qualquer fase do processo, desde que não seja alterada a substância da proposta, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo.

Art. 26. Salvo quando expressamente disposto de forma contrária, os prazos contam-se em dias corridos, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

Parágrafo Único - Os prazos estabelecidos neste Regulamento iniciam-se e expiram exclusivamente em dia útil na cidade de Campinas, local da sede da FENACLUBES.

Art. 27. Os processos de contratação custeados com recursos próprios da FENACLUBES ou demais recursos privados não se obrigam às disposições deste Regulamento.

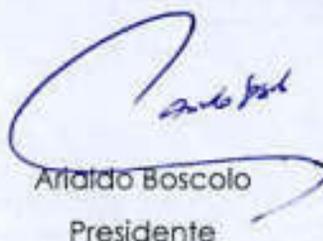
250



Art. 28. O presente Regulamento de Contratações de Bens e Serviços poderá ser aditado ou complementado e consolidado, por ato e deliberação da Diretoria Executiva da FENACLUBES.

Art. 29. O presente Regulamento, aprovado na Assembleia Geral Extraordinária realizada em 22 de junho de 2019, entrará em vigor a partir da data da sua publicação.

Campinas, 22 de junho de 2019



Arialdo Boscolo
Presidente

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1ª RCPJ CAMPINAS



FENACLUBES
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

261

f

Anexo III

PLANO DE APLICAÇÃO ANUAL DE RECURSOS

LEI nº 13.756/2018



FENACLUBES
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

30077643

18 RCPJ CAMPINAS

262

PLANO DE APLICAÇÃO ANUAL DE RECURSOS LEI nº 13.756/2018

1. INTRODUÇÃO

A Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES, entidade sem fins lucrativos, foi fundada com a missão de promover e articular ações de defesa da categoria clubística e representar perante os poderes públicos, os direitos e interesses gerais dos clubes.

De acordo com sua Certidão de Registro Sindical, expedida em 06 de março de 2012, representa a categoria dos Clubes Esportivos Sociais de prática desportiva formal e não-formal, em todo o Território Nacional.

Tem por finalidade o estudo, a coordenação, proteção e representação legal dos interesses socioeconômicos da categoria integrada, inspirando-se na solidariedade social e nos interesses do País, como órgão de colaboração com os poderes públicos e demais associações, em benefício do esporte e das ações aos clubes sociais.

Para tanto, organizou-se por meio dos seguintes Poderes Constituídos:

- ASSEMBLEIA GERAL, que são soberanas em suas deliberações, dentro dos limites do Estatuto, delas participando os representantes de todos os clubes esportivos sociais, cabendo somente um voto a cada entidade;
- CONSELHO DE REPRESENTANTES, órgão superior formado pelas delegações sindicais, composto pelos delegados de cada Sindicato filiado, cabendo a cada delegação um voto nas reuniões, preferencialmente através de seu presidente;
- DIRETORIA EXECUTIVA, estatutariamente investida de poderes para administrar a Federação e decidir sobre toda e qualquer matéria de interesse administrativo, incluindo a execução das decisões do Conselho de Representantes; e
- CONSELHO FISCAL, órgão encarregado de examinar e acompanhar o movimento econômico-financeiro da FENACLUBES, sendo a sua competência limitada à gestão financeira.

Desde sua criação, vem atuando em diversas frentes, destacadamente na representação junto ao Congresso Nacional e ao Governo Federal na aprovação de leis e medidas em favor dos clubes: defendendo seus interesses junto ao então Ministério do Esporte



FENACLUBES
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00057643

263

1º RCPJ CAMPINAS

hoje Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Esporte (nos programas das leis de incentivo ao esporte, formação de atletas olímpicos e paraolímpicos, bolsa-atleta, entre outros); no então Ministério da Cultura hoje Secretaria Especial da Cultura (nos programas culturais da Lei Rouanet, entre outros); e no então Ministério do Trabalho e Previdência Social hoje Ministério da Economia (nas áreas trabalhista, tributária e participando dos debates de convenções coletivas); além de oferecer outras prestações de serviço que beneficiam e valorizam o segmento clubístico.

Para além da titularidade da representação da categoria econômica dos clubes em todo o território nacional, a FENACLUBES há anos se destaca no desenvolvimento de ações que objetivam contribuir com a integração e a capacitação de gestores de seu segmento de representação, a fim de que possam executar seus objetivos institucionais, sejam esportivos, sociais ou culturais, com eficiência e responsabilidade.

Nesse cenário, importante considerar que o desenvolvimento do setor clubístico no país é ferramenta indispensável para a evolução da sociedade brasileira, em razão da própria natureza associativa e da vocação social que lhes são inerentes, estabelecidos como estrutura determinante para a coexistência social e para o desenvolvimento nacional.

Atento a esta realidade, e reconhecendo-se a importância do desenvolvimento do setor, em dezembro de 2018 a FENACLUBES obteve as maiores vitórias de sua história ao lutar intensamente junto ao Congresso Nacional para retomar os recursos para a formação de atletas olímpicos e paraolímpicos via Comitê Brasileiro de Clubes – CBC. Nessa batalha a própria FENACLUBES também recebeu o merecido reconhecimento: passou a constar no texto da nova Lei que destina recursos das loterias federais para o Esporte, como responsável pela capacitação, formação e treinamento de gestores dos clubes sociais.

Como se verifica na nova Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, o legislador expressamente elegeu a FENACLUBES para a sequência do mister já desenvolvido, qual seja a capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais, destinando recursos de loterias, conforme previsto na alínea "c" dos incisos I e II do §2º do artigo 16 da Lei 13.756, complementadas pelo Art. 24:

"Art. 16. O produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos será destinado da seguinte forma:

{...}

I - a partir da data de publicação desta Lei até 31 de dezembro de 2018;

{...}



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES ESPORTIVOS

REGISTRADO SDB Nº

0077643

10 RCPSCAMPINAS

264

e) 4,33% (quatro inteiros e trinta e três centésimos por cento) para a área do desporto, por meio da seguinte decomposição:

I - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para o Ministério do Esporte;

{...}

II - a partir de 1º de janeiro de 2019:

{...}

§ 2º Os percentuais destinados ao Ministério do Esporte serão decompostos da seguinte forma:

I - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento), previstos no item I da alínea e do inciso I do caput deste artigo:

{...}

c) 0,04% (quatro centésimos por cento) para a Federação Nacional dos Clubes Esportivos (Fenaclubes); e

II - 3,53% (três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento), previstos no item I da alínea e do inciso II do caput deste artigo:

{...}

c) 0,04% (quatro centésimos por cento) para a Fenaclubes.

{...}

Art. 24. Os recursos destinados à Fenaclubes serão utilizados em capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais."

A partir da sanção da Lei 13.756/2018, a FENACLUBES passou a receber os recursos, e desde então, procurou se adaptar à nova realidade legislativa, tendo, inclusive, já aprovado em seus órgãos constituídos os procedimentos de utilização desses recursos para eventos de capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais, após ter realizado sua construção coletiva, envolvendo todas as instâncias deliberativas.

Desde o início do recebimento dos recursos, a FENACLUBES decidiu pela não utilização dos recursos na realização de eventos de capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais neste ano, sendo utilizados apenas na estruturação dos eventos a partir de 2020, e serão mantidos, em conta bancária específica e aplicados em caderneta de poupança.

Essa decisão colegiada justifica-se pela necessidade de elaboração, discussão e aprovação do Plano de Ações detalhando a aplicação de recursos, que oriente a melhor forma de utilização desses recursos de acordo com os princípios da administração pública.

Plano de Aplicação Anual de Recursos Lei 13.756/2019 – Página 3 de 11



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

9077643

1ª RCPJ CAMPINAS

265

Dada a importância desses instrumentos para garantir eficiência e eficácia na aplicação dos mesmos, a FENACLUBES buscou orientação técnica e jurídica especializadas, bem como realizou um amplo debate envolvendo o segmento clubístico, culminando com sua aprovação em Assembleia-Geral realizada em 22 de junho de 2019.

Portanto o Plano de Aplicação de Recursos Anual ora apresentado destina-se ao planejamento e a utilização adequada dos recursos destinados pela Lei nº 13.756/2018, respaldado pelas decisões constantes da Assembleia Geral.

Cabe considerar ainda a vasta experiência que a FENACLUBES adquiriu na organização de eventos. Atuou por muitos anos em conjunto com entidades parceiras (Comitê Brasileiro de Clubes – CBC e Sindicato dos Clubes do Estado de São Paulo – SINDI-CLUBE) na promoção e realização de eventos, proporcionando a integração e a capacitação dos dirigentes do segmento nas quatro dimensões de atuação dos clubes: Esportiva, Cultural, Social, e de Lazer.

2. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS E FORMA DE APLICAÇÃO

Preliminarmente, cabe registrar as decisões aprovadas pelas instâncias da Fenaclubes sobre a forma de aplicação dos recursos da Lei nº13.756/2018, considerando a existência de milhares de gestores de clubes em todo o país, o que poderia pulverizar a sua aplicabilidade, com clara perda de eficiência e economicidade:

- a) não haverá descentralização de recursos. A aplicação dos recursos da Lei nº13.756/2018 será realizada de forma direta pela FENACLUBES e a capacitação, formação e treinamento dos gestores será alcançada por meio da realização de fóruns, seminários, oficinas, painéis de debates, cursos, palestras técnicas, palestras motivacionais, feiras, concursos, atividades de relacionamento, integração e outras formas de difusão do conhecimento, para os gestores profissionais e estatutários dos clubes que atuam na administração das atividades esportivas, culturais, sociais e de lazer, possibilitando que os mesmos realizem uma gestão de excelência, na busca constante da valorização dos clubes e dos serviços que prestam à sociedade.
- b) Sempre que possível, todos os eventos serão unificados e sequenciados na forma de Conferência Nacional dos Gestores de Clubes e/ou do Congresso Brasileiro de Clubes, em dois módulos com atividades para colaboradores contratados dos clubes e outro para dirigentes estatutários de clubes, pelo princípio da economicidade, com a realização da "Semana dos Clubes" comemorativa ao "Dia Nacional dos Clubes Esportivos Sociais", nos termos da Lei nº 12.333, de 15 de setembro de 2010, alcançando assim a gestão dos clubes de forma integral;



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1º RCRI CAMPINAS

266

Outras considerações importantes referem-se ao Regulamento de Contratações da FENACLUBES, específico para utilização dos recursos oriundos da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e da forma de condução desse processo com toda a transparência exigida atendendo aos princípios da boa governança.

- a) a proposta de Regulamento de Compras e Contratações de Bens e Serviços, elaborada de forma a atender à legislação pertinente e aos princípios da administração pública, contou com a assessoria de renomados especialistas em administração pública, Dra. Ana Maria Vieira dos Santos Neto, Dra. Zilmara Alencar David, e Dr. Wladimir Vinicius de Moraes Camargos, cujos currículos e experiência encontram-se detalhados na ata da Assembleia Geral.
- b) além de aprovar o novo Regulamento de Contratações de Bens e Serviços da FENACLUBES, foi deliberada a constituição de Comissão de Contratação, colegiada permanente ou especial, composto por, no mínimo, 3 (três) integrantes formalmente designados, com a função, entre outras correlatas, de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às contratações com a utilização dos recursos oriundos da Lei nº 13.756/2018, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais, e que respondem solidariamente por todos os atos praticados.

2.1. OBJETO

Realização da Conferência Nacional dos Gestores de Clubes e/ou Congresso Brasileiro de Clubes para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes, na "Semana dos Clubes" comemorativa ao "Dia Nacional dos Clubes Esportivos Sociais".

2.2. OBJETIVO GERAL

Obter participação representativa de gestores dirigentes e gestores colaboradores dos clubes.

2.3 PERIODICIDADE DO OBJETO

Anual



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

08077643

1ª RCPJ CAMPINAS

268

geração de empregos, no oferecimento de oportunidade de lazer, entretenimento, educação, esporte, na formação de atletas e inúmeros outros benefícios à população brasileira.

Esse cenário, todavia, encontra-se comprometido em razão das dificuldades inerentes ao trabalho voluntário dos gestores dos clubes, destacadamente na formação e desenvolvimento de atletas de rendimento, principalmente em função dos altos custos dispendidos, haja vista a necessidade permanente de investir em novas estruturas, tecnologias, e aperfeiçoamento técnico.

Ainda assim, uma boa parte desses clubes tem conseguido se manter como entidades sem fins lucrativos, com características tanto sociais, culturais, quanto esportivas, e conviver com tendências díspares: de um lado, o corpo associativo demandando melhorias e ampliações estruturais e incremento de atividades sociais, culturais, recreativas e de lazer, em detrimento ou até mesmo em substituição ao esporte federativo; e, de outro, a crescente profissionalização dos chamados esportes especializados, que, para manter a competitividade, exigem maior dispêndio por parte dos clubes, seja de recursos internos, oriundo dos próprios associados, seja na obtenção de recursos externos, por intermédio de patrocinadores.

É nesse sentido, e tomando por base todo o fundamento legal, que foi concedida à FENACLUBES a missão de capacitar dirigentes e colaboradores do segmento clubístico, com vistas ao aperfeiçoamento da administração e gestão dos clubes nas áreas administrativa, esportiva, cultural, social e de lazer.

2.7 METODOLOGIA:

Realização de eventos de capacitação presencial, conforme objeto organizacional atribuído à FENACLUBES de acordo com o art. 24 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, por meio de fóruns, seminários, oficinas, painéis de debates, cursos, palestras técnicas, palestras motivacionais, feiras, concursos, atividades de relacionamento, integração e outras formas de difusão do conhecimento, nas atividades esportivas, culturais, sociais e de lazer.

Os eventos, sempre que possível, deverão ser unificados e sequenciados na forma de Conferência Nacional dos Gestores de Clubes e/ou do Congresso Brasileiro de Clubes, em dois módulos com atividades para colaboradores profissionais dos clubes e outro para dirigentes estatutários de clubes, e realizados na "Semana dos Clubes" comemorativa ao "Dia Nacional dos Clubes Esportivos Sociais", nos termos da Lei nº 12.333, de 15 de setembro de 2010.



2.8 ATIVIDADES PREVISTAS

2.8.1 Estudo de mercado para definir o local da "Semana dos Clubes":

A Comissão de Contratação da FENACLUBES fará uma ampla pesquisa, objetivando minimizar os custos e definirá os hotéis que comportem a estrutura do evento, tais como: centro de convenções, capacidade de hospedagem e alimentação conjunta no mesmo local.

2.8.2 Estruturação do evento:

Definido o hotel oficial, a FENACLUBES passará a elaborar e estruturar todas as atividades para a realização do evento.

2.8.3 Aquisição de bens e serviços:

As aquisições/contratações deverão seguir os procedimentos previstos Regulamento de Contratações, publicado e disponibilizado no sítio eletrônico da FENACLUBES, observados os princípios gerais da administração pública, bem como a escolha da proposta mais vantajosa.

2.8.4 Comunicação do evento:

Será efetuada uma ampla comunicação direta, por meio de convites aos gestores dirigentes e gestores e colaboradores dos clubes para se inscreverem no evento, por intermédio de portal no sítio eletrônico da FENACLUBES. Será efetuada, também, uma ampla divulgação do evento por meio de informativos, folders, revistas e outros materiais gráficos, de vídeos institucional e promocional, além de outras formas de comunicação, sendo que as inscrições deverão ser realizadas por intermédio do portal oficial no sítio eletrônico da FENACLUBES, estabelecendo um período de inscrição dos participantes, criando mecanismos de multiplicação e motivação para participação entre os clubes brasileiros, fazendo com que os objetivos definidos sejam alcançados.



2.8.5 Realização do Evento

A execução será realizada diretamente pela própria FENACLUBES, não sendo necessária a contratação de empresa única de eventos, mas sim de bens e serviços necessários à sua realização, de acordo com a disponibilidade financeira efetiva e dos procedimentos previstos no Regulamento de Contratações.

As estimativas de público para realização dos eventos serão feitas de acordo com o número de clubes e entidades associados e confederados.

2.9 METAS

- **2.9.1** Realizar anualmente, capacitação, formação e treinamento de um número representativo de gestores de clubes;
- **2.9.2** Qualificar continuamente a gestão de todos os clubes filiados à FENACLUBES de forma integral, em função de sua especificidade da constituição associativa;
- **2.9.3** Contribuir para a diminuição gradual dos efeitos negativos da rotatividade dos gestores estatutários, que se elegem em períodos determinados, assim como para o aperfeiçoamento contínuo dos gestores profissionais;
- **2.9.4** Incentivar a participação voluntária de mulheres (gestoras associadas) na gestão de atividades sociais e filantrópicas para a comunidade local.

2.10 RECURSOS HUMANOS

- **2.10.1** Diretoria Executiva da FENACLUBES;
- **2.10.2** Colaboradores especializados, contratados com recursos próprios ou privados, de acordo com as necessidades para a realização das atividades relacionadas a este plano de aplicação;
- **2.10.3** Integrantes de Entidades que atuam na capacitação de pessoas e/ou em atividades afins, com as quais a FENACLUBES estabelecer acordos de parceria e colaboração.



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00677643

1º RCPJ CAMPINAS

271

2.11 ESTRUTURA FÍSICA

A FENACLUBES utilizará as instalações de sua sede administrativa para as atividades de organização dos eventos. Já para a sua realização, serão viabilizados espaços específicos que comportem a previsão de participantes, de acordo com o Regulamento de Contratação de Bens e Serviços.

2.12 CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO E UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

O Plano de Aplicação Anual dos recursos oriundos das alíneas "c" dos incisos I e II do §2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, considera os valores arrecadados no ano anterior à realização dos eventos e seus respectivos rendimentos financeiros. Excepcionalmente para 2020, os recursos arrecadados no exercício de 2019, serão acumulados os valores arrecadados até 31 de dezembro de 2018.

A exemplo explicativo, no ano de 2018 o valor foi na ordem de **R\$ 1.667.638,23 (um milhão, seiscentos e sessenta e sete mil, seiscentos e trinta e oito reais e vinte e três centavos)**, que, somados ao valor que será arrecadado durante o ano de 2019, será a primeira previsão orçamentária para 2020.

Cabe ressaltar que os recursos oriundos das loterias não dependem de decisão do poder executivo, em função de ser uma legislação específica e de repasse obrigatório para a FENACLUBES (alíneas "c" dos incisos I e II do §2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018).

O cronograma de desembolso dos recursos arrecadados a cada ano, será executado de 01 de janeiro a 31 de dezembro do ano subsequente, podendo haver aplicação de parcela dos recursos em ações estruturantes no primeiro ano. Não há previsão de utilização de saldos remanescentes para o ano seguinte, já que o ciclo do plano de aplicação será sempre anual.

2.13 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

As ações realizadas serão permanentemente avaliadas, sendo que em cada evento será realizada entre os participantes uma pesquisa de avaliação das principais atividades desenvolvidas, buscando assim indicadores para o aperfeiçoamento dos eventos seguintes.



FENACLUBES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS CLUBES

REGISTRADO SOB Nº

00077643

1ª RCPJ CAMPINAS

272

2.14 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas da aplicação dos recursos será apresentada anualmente ao Tribunal de contas da União – TCU, conforme estabelecido no art. 25 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

2.15 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este plano foi elaborado a partir da constatação da importância dos milhares de clubes sociais, no desenvolvimento de atividades esportivas, sociais, culturais e de lazer, uma vez que até a presente data já existem no Brasil 249 clubes que ultrapassaram seu centenário.

Esse número de entidades centenárias é superior à da existência de empresas da indústria, do comércio ou de serviços que mantenham essa longevidade.

Baseados nesta constatação, a FENACLUBES realizará de forma permanente os eventos, que permitirão o desenvolvimento de ações correlatas que favorecerão a integração, a motivação, a troca de experiências e o conagraçamento dos participantes, promovendo o ambiente adequado para capacitação, formação e treinamento dos gestores dos clubes do Brasil.

2.16 APROVAÇÃO

O Plano de Aplicação Anual de Recursos foi aprovado em Assembleia Geral dos Clubes, realizada em 22 de junho de 2019 e será publicado no Diário Oficial da União - DOU.

Campinas, 22 de junho de 2019



Arialdo Boscolo
Presidente