

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025032713001 - 2025005102

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº DL-2025-024-GPI-SEPLAF

ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

ASSUNTO: Contratação por meio de dispensa de licitação do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado Tocantins – SEBRAE, para prestação de serviços de ações de políticas públicas, de melhoria do ambiente de negócios, de fomento ao empreendedorismo e de promoção da competitividade empresarial com vista ao desenvolvimento socioeconômico local por meio do programa cidade empreendedora, para a implementação de um conjunto de estratégias focadas em lideranças locais e governança, simplificação e inovação.

PARECER JURÍDICO Nº 252/2025 (DISPENSA DE LICITAÇÃO)

1-DO RELATÓRIO

Em atenção à disposição legal, vem a esta Procuradoria o processo epigrafo, visando análise jurídica da Contratação da empresa **SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO ESTADO DO TOCANTINS (SEBRAE/TO)**, inscrita no CNPJ nº 25.089.962/0001-90, para “prestação de serviços de ações de políticas públicas, de melhoria do ambiente de negócios, de fomento ao empreendedorismo e de promoção da competitividade empresarial com vista ao desenvolvimento socioeconômico local por meio do programa cidade empreendedora, para a implementação de um conjunto de estratégias focadas em lideranças locais e governança, simplificação e inovação”, mediante dispensa de Licitação, com fundamento no Art. 75, inciso XV, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Os autos vieram instruídos com: Protocolo PRODATA nº 2025005102 (ev. 01); Termo de Referência (ev. 02); Estudo Técnico Preliminar (ev. 03); Documento de Formalização de Demanda nº 0326000002/2025 (ev. 04); Proposta Cidade Empreendedora 2025 (ev. 05); Cartão CNPJ / Certidões Fiscais / Estatuto Social do SEBRAE/TO / Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo Estadual SEBRAE – Tocantins – Ata 11/2022 / Certidão expedida pelo Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos e Tabelionato de Protestos da Comarca de Palmas/TO / Termo de Posse / CNH do representante legal da empresa e seu comprovante de endereço / Cartão CNPJ / Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica -TCU (ev. 06); Declaração de cumprimento do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal / Declaração

de inexistência de vínculo com a Administração Pública / Contratos de prestações de serviços do SEBRAE/TO com outros entes (ev. 07); Requisição nº 21052025 – não liberada (ev. 08); Ao Grupo Gestor do Gasto Público para deliberação (ev. 09); Certidão de Autorização nº 0401000015/2025 - G.G.G.P. (ev. 10); Requisição nº 21052025 – não liberada (ev. 11); Declaração de Previsão e Reserva Orçamentária nº 10935 (ev. 12); Despacho Autorização para autuação e realização de dispensa de licitação (ev. 13); Encaminhado à CACP para providências (ev. 14); Termo de Autuação nº DL-2025-024-GPI-SEPLAF (ev. 15); Decreto nº 0576, de 04 de abril de 2.024 - nomeação do agente de contratação e equipe de apoio (ev. 16); Minuta Contratual (ev. 17); Encaminhado à Controladoria para análise e parecer (ev. 18); Devolvido à Secretária Municipal de Planejamento e Finanças (ev. 19); comprovação preço praticado – Contratos de prestações de serviços do SEBRAE/TO com outros entes (ev. 20); Encaminhado para análise e parecer (ev. 21); Parecer nº 103/2025 - C.G.M (ev. 22); Processo remetido à Procuradora para análise jurídica (ev. 23).

Diante do pressuposto de que os fatos afirmados e praticados nos autos são dotados de presunção de veracidade, serão considerados como base para a fundamentação do presente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar.

2-DA FUNDAMENTAÇÃO

Em se tratando de exame prévio (art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021), ficam excluídas análises revisionais e de auditoria em atos e decisões consumados e exauridos, por serem funções **reservadas** aos órgãos de **controle interno e externo**.

Cumprе destacar que este parecer cinge-se tão somente a análise formal processual, não tendo esta procuradoria participado de nenhuma das fases anteriores ou subsequente do processo.

Compete a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. Ademais, registro que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Procuradoria Jurídica. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza não vinculante.

Corroborando com esse entendimento o Prof. Mateus Carvalho^[1], relata que “a **atuação administrativa se pauta na busca do interesse público** e que o agente público tem o **dever de compatibilizar as necessidades sociais com as possibilidades orçamentárias e financeiras**, além de outros obstáculos postos à boa conduta da atividade estatal. Também **convém lembrar que compete ao administrador público, e somente a ele, estabelecer as regras, dentro das possibilidades fáticas que ensejam a menor perda possível aos interesses da sociedade, em razão de limitações concretas. Pode-se dizer que essa compatibilização e atuação concreta se configuram a verdadeira função administrativa**”.

A licitação é a regra geral para a contratação de obras, compras, alienações e serviços perante a Administração Pública. O objetivo da **licitação** é assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes (Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XXI).

Para melhor elucidação, trazemos à baila a cláusula constitucional que dispõe que:

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

***XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Não obstante a regra geral em nosso ordenamento jurídico seja a exigência de prévia licitação, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, ao exarar expressamente “ressalvados os casos especificados na legislação”, deixa claro que há situações em que não será necessária a realização de procedimento licitatório.

Cumprindo esse comando constitucional excepcional, exercendo seu papel regulamentador, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, previu no Capítulo VIII os casos em que os contratos administrativos podem ser celebrados diretamente com a Administração, mediante dispensa ou inexigibilidade.

Ressalte-se que nos casos de dispensa, há viabilidade de licitação, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados, porém, a lei autoriza a sua não realização por algum motivo. Embora seja possível a realização de procedimento licitatório, o legislador entendeu que a licitação é indesejável.

Corroborando com esse entendimento, relata o prof. Rafael Carvalho^[2], *in verbis*:

Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para se atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

As hipóteses de dispensas estão elencadas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que se apresentam por meio de uma lista que possui caráter exaustivo *in rol numerus clausus*, não havendo como o Administrador criar outras figuras.

Com base nisto, a Administração justifica a dispensa, do caso em análise, no inciso XV, do art. 75, da Lei 14.133/21:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

XV – para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

Assim, para dispensa prevista no inciso XV, é necessário o atendimento de alguns requisitos, quais sejam: **a)** que a instituição seja brasileira; **b)** incumbida regimental ou estatutariamente de apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa; **c)** detentora de inquestionável reputação ético profissional; **e)** sem fins lucrativos.

Nesse sentido, consta dos autos o Estatuto do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/TO, do qual se extrai que se trata de entidade de direito privado, brasileira, organizada sob a forma de serviço social autônomo, sem fins lucrativos. O art. 5º de seu Estatuto estabelece como objetivo institucional “**fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das microempresas e das empresas de pequeno porte industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, notadamente nos campos da economia,**

administração, finanças e legislação; da facilitação do acesso ao crédito; da capitalização e fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização daquelas empresas; da ciência, tecnologia e meio ambiente; da capacitação gerencial e da assistência social”.

Ressalta-se, ainda, que o objeto da contratação — implementar projeto voltado ao fomento do empreendedorismo local — encontra-se contemplado entre as finalidades estatutárias da instituição.

Quanto ao requisito da inquestionável reputação ética e profissional, o Termo de Referência aponta que a instituição possui comprovada experiência em formação de lideranças, apoio à implementação de boas práticas de governança, uso de metodologias reconhecidas para simplificação de processos e desburocratização, além de expertise em inovação, com potencial de apoiar a Secretaria na adoção de tecnologias, soluções criativas e práticas modernas de gestão financeira municipal.

Contudo, embora seja notório o reconhecimento nacional da instituição no respectivo campo de atuação, **recomenda-se que a comprovação objetiva da reputação ética e profissional seja formalizada por meio da apresentação de atestados de capacidade técnica, emitidos por órgãos, entidades públicas ou pessoas jurídicas de direito privado que tenham mantido relação contratual com o SEBRAE/TO em objetos similares ao ora pretendido.**

No que tange ao **procedimento da dispensa**, deve-se observar o que dispõe o art. 72 da Lei de Licitações:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

É importante frisar que o Estudo Técnico Preliminar é de fundamental importância, tanto para a licitação quanto para a contratação direta, pois conforme previsão contida no inciso XX, do Art. 6º, da nova Lei de Licitações, o Estudo Técnico Preliminar é “*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*”.

Essa compreensão é reforçada pelo parágrafo primeiro do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

De acordo com o Tribunal de Contas da União, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é obrigatória para todas as contratações, pois o Termo de Referência e Projeto Básico se espelharão neste documento (Acórdão nº 2.212/2016 – Plenário).

A Corte de Contas esclarece, ainda, que esta exigência tem sua razão de ser visto que o Estudo Técnico Preliminar busca mitigar os riscos de desperdícios oriundos da ineficiência e fraude na gestão da licitação.

Com relação a estimativa da despesa, faz-se mister verificar o que dispõe o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021: Com relação a estimativa da despesa, faz-se mister verificarmos o que dispõe o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

A Instrução Normativa nº 65, de 07 de julho de 2021, também trouxe orientações sobre o procedimento de pesquisa de preços, considerando o teor do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Nesse particular, alerta-se que os contratos decorrentes de contratações diretas costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo pelo qual é recomendável que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para demonstração da razoabilidade dos preços a serem contratados, visando afastar eventuais questionamentos que apontem para superfaturamento de preços.

Por fim, ressalta-se que a existência de créditos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas decorrentes da contratação deverá ser devidamente atestada. A indicação da dotação orçamentária correspondente é requisito essencial para a formalização do ajuste, conforme previsto nos artigos 105 e 150 da Lei nº 14.133/2021, cujas transcrições seguem abaixo:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem

como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(...)

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Ao analisar o presente caso, verifica-se a juntada dos seguintes documentos:

Documento de Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; autorização da autoridade competente; Proposta de Preços; comprovação do atendimento aos requisitos mínimos de habilitação e qualificação da empresa contratada; e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica – TCU, **atendendo, assim, os incisos I, V, VI, VII e VIII do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021.**

Quanto à compatibilidade do valor com o praticado no mercado (inciso II do Art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021), foram anexados aos autos **Contratos** referente a serviços semelhantes, prestado pelo fornecedor, junto a outros contratantes, atendendo, portanto, ao dispositivo legal.

No que tange à disponibilidade orçamentária (inciso IV do Art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021), constam nos autos a Certidão de Autorização da Despesa expedida pelo Grupo Gestor do Gasto Público e a Declaração de Previsão e Reserva Orçamentária.

Ressalte-se que “O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

Cabe advertir a autoridade competente acerca da cautela a ser adotada sempre que surgir a possibilidade de optar pela contratação direta, pois a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) aponta como **ilícito penal** dispensar licitação fora das hipóteses autorizadas legalmente, ou, não observar as formalidades prescritas na forma jurídica aplicável à espécie, conforme dispõe o art. 73, *in verbis*:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Diante do exposto, **uma vez preenchidas às exigências legais contidas na lei nº 14.133/2021, nos Decretos Municipais nº 304/2022, 0406/2023, 0407/2023 e 0864/2023, e desde**

que observadas as recomendações constantes deste parecer, concluímos pela legalidade da presente dispensa e regular seguimento do feito.

Da análise da Minuta do Contrato

A **minuta do contrato (ev. 17)** contém: Dados dos Contratantes; **1)** Do fundamento legal; **2)** Do objeto e especificações; **3)** Do prazo de Vigência e Prorrogação; **4)** Das publicações; **5)** Valor e forma de pagamento; **6)** Da subcontratação, cessão e/ou transferência; **7)** Obrigações da Contratada; **8)** Obrigações da Contratante; **9)** Fiscalização do contrato; **10)** Dotação Orçamentária; **11)** Das Sanções e das penalidades; **12)** Da extinção do Contrato; **13)** Sigilo; **14)** Da publicação; **15)** Da Lei Geral de Proteção de Dados; **16)** Denúncia; **17)** Anticorrupção; **18)** Foro; **19)** Disposições Gerais.

Desse modo, numa análise preliminar, a minuta do Contrato atende as exigências previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se:

a) Que sejam anexados aos autos os seguintes documentos: 1) Decreto de nomeação do gestor da pasta; 2) Atestados de Capacidade Técnica;

b) Que, antes da assinatura do contrato, sejam atualizadas as certidões com prazos de validade expirados, em especial a Certidão Positiva com efeito de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, a Certidão Negativa de Débito Tributário Estadual-Tocantins e o Certificado de Regularidade do FGTS, pois venceram durante a tramitação do processo.

3-CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **desde que todas as missivas acima relacionadas sejam plenamente atendidas**, a Procuradoria do Município, *opina*, em sede de juízo *prévio*, **pela viabilidade jurídica da contratação do objeto do Processo Administrativo nº. 2025032713001 - 2025005102.**

É o parecer, sujeito a análise, acolho e aprovação do Procurador Geral do Município, salvo melhor juízo e interesse da Administração Pública.

Encaminham-se os autos à **Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Orçamento** para as providências cabíveis.

Procuradoria Geral do Município de Gurupi – TO, 08 de maio de 2025.

Patrícia Venâncio dos Santos Fonseca
Procuradora Geral Adjunta Administrativa
Decreto Municipal nº 0650/2024
OAB/TO 11.634

[1] CARVALHO, Mateus. Manual de Direito Administrativo. 3. Ed. Salvador. Juspodivm, 2016

[2] Idem 2

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:



Signatário(a): ALEXANDRE ORION REGINATO, PROCURADOR GERAL DO
MUNICÍPIO, DECRETO 1322/2023, OAB MS 18.210

Data e Hora: 08/05/2025 13:51:24

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:



Signatário(a): PATRICIA VENANCIO DOS SANTOS FONSECA, DECRETO-
(N0018/2018-MAT/493768)

Data e Hora: 08/05/2025 13:49:48



A autenticidade desse documento pode ser verificada através do QRcode ao lado ou pelo endereço <https://v1.kitpublico.com.br/validar/documento/versao2/07a5414e-722a-11ed-89fa-c9e315be7b2f/cc346d07-2c2b-11f0-ac89-66fa4288fab2>