



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 104/2024

Processo Administrativo Eletrônico nº 3.156/2024

Referência: Contratação do instituto SEBRAE

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, INC. XV DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO BRASILEIRA SEM FINS LUCRATIVOS. REQUISITOS PARA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO DEMONSTRADOS. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NÃO FOI CAPAZ DE PRODUZIR OS RESULTADOS EXIGIDOS EM LEI. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO SUJEITO A AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE QUANTO À OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DO AJUSTE.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação do Serviço de Apoio às Micro ou Pequenas Empresas do Estado de Santa Catarina – SEBRAE para realizar análise de documentos, elaboração de minuta, elaboração de metodologia, reuniões de alinhamento e avaliação para construção da minuta de chamamento público para identificação de entidade gestora do Centro de Inovação – INOVA CONTESTADO.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Requerimento de Contratação (REC);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Documentos de habilitação da contratada;
- V) Demonstração de disponibilidade orçamentária; e
- VI) Minuta do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹**

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrólio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*².

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Preliminarmente, convém observar que a Lei n. 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, trouxe uma significativa inovação no que diz respeito ao processamento e execução das atividades instrumentais e decisórias no processo da licitação.

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

12. No mesmo sentido, o citado dispositivo constitucional estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação.

13. Entretanto, em casos determinados, a novel legislação admite a contratação direta, compreendidos os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, sem a submissão ao processo licitatório, na medida em que somente será lícito contratar diretamente, se a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei nº 14.133/2021.

14. Portanto, é essencial demonstrar que as condições para a dispensa ou inexigibilidade estão sendo atendidas para garantir a regularidade do processo administrativo de contratação direta.

15. No presente caso, a Unidade Demandante indicou como solução a contratação por dispensa de licitação com o Serviço de Apoio às Micro ou Pequenas Empresas do Estado de Santa Catarina – SEBRAE, com base no artigo 75, inc. XV, da Lei nº 14.133/2021:

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**;*

16. Conforme o dispositivo transcrito, a licitação é dispensável para a contratação de instituições brasileiras dedicadas à pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, e estímulo à inovação, desde que essas atividades estejam previstas em seu regimento ou estatuto. Além disso, essas instituições devem possuir reputação ética e profissional ilibada e não visarem fins lucrativos.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

17. O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Santa Catarina (SEBRAE) é uma associação civil sem fins lucrativos, conforme disposto nos artigos 44, I, e 53 do Código Civil. A composição de seus associados é definida no artigo 8º do Estatuto.

18. O SEBRAE visa fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das micro e pequenas empresas nos setores industrial, comercial, agrícola e de serviços. Seus esforços concentram-se nas áreas de economia, administração, finanças e legislação, promovendo o acesso facilitado a crédito e capitalização para fortalecer o mercado secundário por meio de ações adequadas (art. 4º do Estatuto).

19. Considerando sua natureza jurídica e objetivos estatutários, a Administração Pública, direta ou indireta, pode celebrar contratos administrativos com o SEBRAE, dispensando o procedimento licitatório conforme o inciso XV do art. 75 da Lei n. 14.133/2021.

20. Nesse contexto, a presente contratação visa a prestação de consultoria técnica para a elaboração de um chamamento público, com o intuito de selecionar uma entidade gestora para dar continuidade ao projeto de assessoria às micro e pequenas empresas do INOVA CONTESTADO. Assim, há uma clara correspondência entre a finalidade da contratação e os objetivos estatutários do SEBRAE.

21. Quanto à exigência de inquestionável reputação ético-profissional, o Estudo Técnico Preliminar descreve que a instituição selecionada tem vasta expertise na área de atuação comprovada por sua capacidade técnica, além de notório reconhecimento nacional por ser desenvolvedora de políticas sociais e educacionais.

22. Desta forma, evidenciam-se atendidos os pressupostos subjetivos para a contratação pretendida, uma vez que a instituição de apoio selecionada apresentou a documentação atinente à comprovação das exigências legais.

23. Em relação aos procedimentos formais para contratação, o Decreto Municipal nº 10.792/2023 estabelece que o processo de contratação direta, que inclui os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar,



análise de riscos e instruídas com termo de referência, conforme documentos e atos previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

24. Portanto, serão analisados apenas os requisitos não abordados anteriormente, que refletem a formalização dos atos necessários para a conclusão do procedimento licitatório, nos termos do citado artigo:

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.

25. O processo de contratação direta se inicia com a oficialização da necessidade através do Requerimento de Contratação (REC), elaborado pelo Documento de Formalização de Demanda (DFD).

26. Ainda, o art. 6º, inc. XX, da Lei n. 14.133/2021 disciplina que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

27. No mais, os próprios elementos que devem constar no ETP indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei n. 14.133/21:



Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

*§ 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:*

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

*VIII - **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**;*

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (grifou-se)

28. Ao examinar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que é essencial nas etapas iniciais do planejamento da contratação para identificar o interesse público e determinar a solução mais apropriada, **constata-se que o documento não atendeu aos requisitos necessários.**

29. Apesar dessa constatação, observa-se que, no caso em questão, a Unidade Demandante, ao descrever a necessidade administrativa, não realizou a análise necessária para justificar se o objeto poderia ser parcelado. Além disso, não apresentou os memoriais de cálculo e os documentos que fundamentaram o valor, limitando-se à simples proposta do SEBRAE.

30. Embora seja possível concluir que a contratação não permite o parcelamento, esse requisito não deve ser omitido da análise preliminar realizada pelos servidores da Unidade Demandante.

31. Prosseguindo a análise, o art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal nº 10.792/2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021:

§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

32. Na situação em questão, a Unidade Demandante não realizou uma avaliação de riscos. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura.

33. Em seguida, a instrução processual é estabelecida com o Termo de Referência, fornecido pela Unidade Demandante, este em conformidade com os requisitos estipulados no inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

34. Continuando a análise, o inciso IV do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 trata da estimativa de despesas e da comprovação da compatibilidade da previsão orçamentária com o compromisso a ser assumido. A disponibilidade orçamentária é atestada por meio da Certidão Orçamentária, garantindo a existência de recursos para cobrir as despesas.

35. Para a comprovação de que o contratado atende aos requisitos de habilitação e qualificação mínima exigidos no Termo de Referência, a Administração deve verificar se o futuro contratado possui a aptidão jurídica necessária para assumir as obrigações, conforme o inciso V do art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, é necessário comprovar a regularidade fiscal, social e trabalhista do contratado, conforme estipulado no art. 68 da mesma lei, que deve ser instruída e analisada pela Diretoria de Compras e Licitações, conforme disciplina o §5º do art. 4 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

36. Quanto a estimativa da despesa e a justificativa do preço estampados nos incisos II e VII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o art. 23 do mesmo diploma legal estabelece diretrizes para a estimativa de preço, exigindo que o valor estimado esteja em consonância com os praticados pelo mercado, considerando economias de escala e as peculiaridades locais.

37. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina possui decisão na direção que a pesquisa de preços pode observar diferentes métodos, combinados ou não, desde que observada a complexidade da contratação e sendo devidamente fundamentada, a saber:

Prejulgado nº 2207

*A pesquisa de preços para aquisição de bens ou contratação de serviços será realizada de forma combinada ou não, **desde que o cálculo seja proporcional a complexidade da compra ou serviço**, cabendo a Administração licitante motivá-la, mediante a utilização dos seguintes*



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

parâmetros:

- (a) painel de preços,*
- (b) contratações similares de outros entes públicos,*
- (c) pesquisa em mídia especializada ou sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo,*
- (d) pesquisa com os fornecedores,*
- (e) e outros critérios justificados pela autoridade competente.*

38. Nota-se que a pesquisa de preço, mesmo em casos de inexigibilidade da licitação, não deve se revestir de ato meramente formal, mas sim de procedimento com vistas a orientar o gestor para uma contratação justa e compatível com a realidade de mercado, além de dar transparência na gerência de recursos públicos.

39. Neste caso específico, não foram apresentados os documentos que sustentam a pesquisa de mercado, tampouco foi demonstrada a conformidade do valor proposto com os preços praticados em outros órgãos públicos ou contratos privados praticados pelo SEBRAE.

40. Já quanto a minuta do contrato constante no Despacho 02, verifica-se que as cláusulas contratuais estão em conformidade com as obrigações para consecução da contratação.

41. Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. Conforme se extrai do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, *"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."*

42. O sítio eletrônico oficial, por seu turno, é definido pelo art. 6º, inciso LII, da mesma lei como *"sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades."*

43. Assim, não há necessidade de publicação de atos no Diário Oficial no caso de contratação direta.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

44. Vale destacar, ainda, que além da divulgação no sítio eletrônico oficial, à luz do art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura, no caso de contratação direta.

II. DA CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, nos termos do art. 28, caput e § 2º, do Lei nº 14.133/2021, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela viabilidade jurídica da dispensa da licitação pretendida, com fulcro no artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021.

46. Recomenda-se, portanto, o prosseguimento do processo, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, dado que o ETP não produziu resultados capazes de atender plenamente à necessidade descrita, além de não contemplar a devida pesquisa de preços nos termos do art. 23 da lei de licitações.

47. Havendo completação da instrução do processo de contratação, não há necessidade de devolver os autos para nova manifestação desta unidade jurídica.

48. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 02 de setembro de 2024

Roselaine de Almeida Périco
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903