PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 9.735/2026
REQUERENTE: SMDEC
ASSUNTO: Contratação de Prestação de serviço do SESC - Empreendedorismo Feminino

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, no qual a Secretaria interessada tem em vista a contratação de serviços especializados junto ao Serviço Social do Comércio – SESC, Administração Regional do Estado do Rio Grande do Sul, visando à organização, ao planejamento, à coordenação e à execução de evento comemorativo alusivo ao Mês do Empreendedorismo Feminino no Município de Montenegro. A contratação contempla a realização de palestras, workshop, atividades de networking, apresentações culturais, corrida feminina e demais ações voltadas ao fortalecimento, à valorização e ao desenvolvimento do empreendedorismo feminino.

Os autos foram remitidos a está PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDAE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES[1]:

> *O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva*.

É importante ressaltar que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6[2]:

> *"É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. ".*

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

---

[1] *MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204*

[2] *STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008*

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DOS REQUISITOS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO

As aquisições e contratações realizadas por entidades públicas devem obrigatoriamente observar um regime legal específico, fundamentado no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Esse dispositivo estabelece que, salvo exceções previstas em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão realizadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, contendo cláusulas que determinem obrigações de pagamento e respeitem as condições efetivas da proposta, nos termos da legislação.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), o ordenamento jurídico nacional trouxe inovações significativas à regulamentação desses processos.

A licitação constitui a regra geral para todas as contratações da Administração Pública, tendo como objetivo garantir a isonomia entre os interessados e viabilizar a participação do maior número possível de concorrentes. Dessa forma, busca-se assegurar que o Poder Público celebre o melhor negócio, especialmente na contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

Entretanto, há situações em que características específicas das aquisições ou contratações tornam inviável ou desaconselhável o uso dos trâmites ordinários da licitação. Reconhecendo essa realidade, a Constituição autorizou que a legislação estabelecesse hipóteses de contratação direta, desde que devidamente fundamentadas e atendendo aos interesses públicos.

Ainda que permitida em casos excepcionais, a contratação direta não isenta a Administração Pública de seguir critérios rigorosos de transparência e eficiência. Mesmo nessas hipóteses, a escolha do contratado deve ser adequadamente justificada e fundamentada, garantindo-se sempre a melhor relação custo-benefício e o atendimento pleno ao interesse público.

Nesse contexto, a hipótese contemplada no processo administrativo em análise, fundamentada no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, aplica-se apenas quando o contrato almejado pela Administração tiver por objeto "*a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional*". Assim, não basta considerar apenas o objeto social da

instituição a ser contratada; o aspecto determinante é a pertinência do contrato com os objetivos do Poder Público. Verifica-se que o referido dispositivo expõe o seguinte:

> *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;*

A aplicação será possível apenas se forem atendidos os seguintes requisitos: I – O objeto pretendido tiver relação direta com o objeto social da instituição; II – O objeto do contrato estiver nas áreas de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional; III – O objeto social da instituição abranger as áreas de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional; IV – A instituição contratada possuir inquestionável reputação ético-profissional; V – A contratação não tiver finalidade lucrativa.

Sobre o assunto, o renomado doutrinador Marçal Justen Filho[3] discorre:

> *"Permite-se a contratação direta com entidades particulares nacionais dedicadas a atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico. Objeto social da instituição deverá abranger pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico. Esses conceitos deverão ser interpretados de modo amplo, o que não elimina uma delimitação segundo a concepção adotada e prevalente no momento em que ocorrer a contratação. A quase totalidade dos vocábulos possuem núcleos semânticos inquestionáveis. A maior dificuldade envolve o "desenvolvimento institucional". Seria problemática uma classificação das "instituições". Deve-se reputar que a lei alude às instituições sociais e políticas, que envolvam todos os segmentos possíveis da população".*

A instituição da qual trata o inciso XV, do art. 75, da Lei n° 14.133/2021, para ser pela via da dispensa, deverá, entre outros requisitos, possuir inquestionável reputação ético-profissional. A comprovação desta condição deverá ser atestada por terceiros, órgãos ou entidades públicas ou pessoas privadas que com ela tenham mantido relações jurídicas e deverá haver nexo entre o referido dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, este necessariamente relativo a ensino, a pesquisa ou ao desenvolvimento institucional.

O SESC tem por finalidade estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade,

[3] *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos, 7' ed.*

através de uma ação educativa que, partindo da realidade social do país, exercite os indivíduos e os grupos para adequada e solidária integração numa sociedade democrática, devendo, na execução de seus objetivos.

Além disso, o SESC é uma entidade assistencial sem fins lucrativos, criada em virtude do Decreto-Lei nº 9.853/461, com Regulamento aprovado pelo Decreto nº 61.836/67. Assim, considerando que o SESC se encaixa nos requisitos previstos no dispositivo legal da Lei n.º 14.133/2021, constata-se que é aceitável a dispensa pretendida.

Em continuidade, analisando-se os autos, verifica-se que a solicitação para realização do procedimento administrativo partiu de autoridade competente, que devidamente delimitou o objeto e justificou a necessidade de sua contratação, possuindo a respectiva cotação do objeto e a previsão orçamentária para tanto. Além disso, resta demonstrada viabilidade orçamentária

Portanto, não há dúvida em afirmar que o SESC, pelos seus objetivos, encontra nexo entre o referido dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, este necessariamente relativo a ensino, a pesquisa ou ao desenvolvimento institucional e sua ilibada reputação ético-profissional.

Quanto à pesquisa prévia de preços de mercado importante tecer algumas considerações, na medida em que pode soar estranho o fato da possibilidade de dispensa e a necessidade de pesquisa de preços de mercado.

O regime da Lei n° 14.133/2021 distingue os casos de licitação dispensável – hipóteses numerus clausus – definidas nos incisos do artigo 75, dos casos de licitação inexigível – hipóteses exemplificativas do art. 74. Nestes, não existe possibilidade de competição e naqueles, ainda que a competição seja viável, a lei autoriza a contratação direta sem licitação.

Assim, constata-se que o SESC, devido à sua natureza e objetivos estatutários, preenche os requisitos legais para a dispensa de licitação, especialmente considerando seu papel no desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como sua reconhecida reputação ética e profissional.

Ainda que se trate de hipótese de dispensa de licitação, é relevante mencionar a necessidade de pesquisa prévia de preços de mercado. Essa exigência, longe de ser contraditória, visa assegurar economicidade, eficiência e transparência no uso dos recursos públicos.

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**. No qual se preencheu os requisitos necessários, conforme documentos acostados no processo administrativo n.º 9.735/2026.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA E DISPENSA** da licitação para a contratação de serviços especializados junto ao Serviço Social do Comércio – SESC, Administração Regional do Estado do Rio Grande do Sul, visando à organização, ao planejamento, à coordenação e à execução de evento comemorativo alusivo ao Mês do Empreendedorismo Feminino no Município de Montenegro. A contratação contempla a realização de palestras, workshop, atividades de networking, apresentações culturais, corrida feminina e demais ações voltadas ao fortalecimento, à valorização e ao desenvolvimento do empreendedorismo feminino, de acordo com o Estudo Técnico Preliminar e conforme as condições, quantidades, exigências e estimativas contidas no Termo de Referência que instruem o Processo Administrativo nº 9.735/2026, com fundamento no artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 07 de outubro de 2026.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697