

PARECER JURÍDICO Nº 274/2025/PGM-NDL/PMB

Processo administrativo nº 7539/2025

Órgão interessado: Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Tecnologia.

Objeto: Consultoria especializada em desenvolvimento territorial e políticas públicas por meio do programa cidade empreendedora, no eixo cidade inclusiva e sustentável, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Tecnologia do Município de Barcarena/PA.

Ementa: Parecer jurídico. Dispensa de licitação. Inteligência do art. 75, inc. XV, da Lei nº 14.133/2021. Possibilidade.

Vistos e analisados,

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo nº 7539/2025, encaminhado pelo Departamento de Licitação e Contratos a esta Procuradoria, referente ao processo de Dispensa de Licitação nº 7010/2025, por força do disposto no art. 53, § 4º e art. 72, inc. III da Lei nº 14.133/2021, para o exercício do controle prévio de legalidade e verificação quanto ao atendimento dos requisitos exigidos.
2. Cuidam os autos de contratação de consultoria especializada em desenvolvimento territorial e políticas públicas por meio do programa cidade empreendedora, no eixo cidade inclusiva e sustentável, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Tecnologia do Município de Barcarena/PA, tendo por base termo de adesão firmado entre o Município de Barcarena/PA e o SEBRAE/PA.
3. O procedimento será realizado por meio de Dispensa de Licitação com fulcro no art. 75, inc. XV da Lei nº 14.133/2021 e vem instruído com os seguintes documentos:
 - a) Ofício nº 045/2025 – SEICOMTEC (pág. 3);
 - b) Documento de Formalização de Demanda nº 002/2025 – SEICOMTEC (pág. 4 a 8);
 - c) Termo de referência nº 001/2025 (pág. 9 a 25);
 - d) Razão da escola (pág. 26 a 27);
 - e) Justificativa de preço (pág. 29 a 30);

- f) Proposta e Documentos de habilitação do SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO ESTADO DO PARÁ – SEBRAE (pág. 34 a 102);
- g) Ofício nº 734/2025 – SEMAT (pág. 104);
- h) Previsão de recursos orçamentários e autorização (pág. 109);
- i) Análise dos requisitos de habilitação (pág. 112 a 113);
- j) Ofício nº 593/2025 – DLC/PMB (pág. 115);
- k) Minuta de Contrato (pág. 116 a 124); e,
- l) Outros documentos.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O PARECER JURÍDICO

4. Inicialmente, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica.

5. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Assessoria. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

6. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

II.1.1 - DO ATENDIMENTO À EVENTUAIS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

7. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos pareceres jurídicos.

8. Após emitido o parecer, os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico. E, não havendo acolhimento, as justificativas para tanto deverão ser expostas em documento específico.

9. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio de pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já exposto, a análise empreendida por procuradores e assessores jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo de recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

10. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União –TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.

11. Fica claro então, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

II.2 – ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO – DISPENSA DE LICITAÇÃO

12. A Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata das disposições gerais acerca da Administração Pública, estabelece no art. 37, inc. XXI, que as obras serviços, compras e alienações, ressalvados os casos específicos em lei, serão contratados mediante prévio processo de licitação pública, em que seja assegurado o atendimento ao princípio da igualdade de condições a todos os concorrentes, a busca da melhor proposta e, por fim, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

13. No ordenamento jurídico pátrio, a Lei nº 14.133/2021 veicula as normas gerais sobre licitação e contratos administrativos, em direta filiação ao que prevê o art. 37, inciso XXI da Carta Magna de 1998.

14. Assim, verifica-se que a licitação possui dupla finalidade, ou seja, ao mesmo passo em que objetiva a vantajosidade na seleção de propostas, visa também atingir tal desiderato obedecendo plenamente o tratamento isonômico entre os concorrentes.

15. A despeito da regra geral acima tratada, a legislação brasileira, em determinados casos, faculta ao administrador público a realização ou não do procedimento licitatório, haja vista razões de relevante interesse público e/ou outras circunstâncias expressamente contempladas pela lei como ensejadoras de dispensa ou de inexigibilidade.

16. Na inteligência de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em Contratação Direta sem Licitação, Ed. Brasília Jurídica, 5ª Edição, p. 289:

“Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, numerus clausus, no jargão jurídico, querendo significar que são aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação”.

17. Enfim, “*dispensável é a licitação que pode deixar de ser promovida pelo agente administrativo em função do que melhor atenda ao interesse público*”, segundo Jacoby.

18. No caso em análise, a Administração pretende a contratação de consultoria especializada em desenvolvimento territorial e políticas públicas por meio do programa cidade empreendedora, no eixo cidade inclusiva e sustentável, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Tecnologia do Município de Barcarena/PA, tendo por base termo de adesão firmado entre o Município de Barcarena/PA e o SEBRAE/PA.

19. Tal contratação funda-se no permissivo contido no art. 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;

(...)

20. Diante disso, passa-se a seguir a verificação do atendimento aos requisitos exigidos pela legislação de regência.

II.2.1. REQUISITOS ESPECIFICOS EXIGIDOS PARA A CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO

II.2.1.1. Atributos da contratada

21. De acordo com o art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, anteriormente transcrito, a licitação é dispensável para a contratação de instituição brasileira incumbida de pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, (...) desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos e que tais atribuições estejam previstas em seu regimento ou estatuto.

22. Nesse sentido, consta nos autos o Estatuto Social do SEBRAE/PA (pág. 58), cujo art. 5º evidencia o seguinte objetivo: “O SEBRAE, no seu âmbito territorial de atuação, tem por objetivo fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das microempresas e 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, mediante a execução de ações condizentes:” (...)

23. Assim, depreende-se que o SEBRAE é uma das instituições brasileiras que possuem o objetivo de apoiar atividades de ensino, pesquisa, extensão, e sobretudo, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, conforme o art. 5º do seu estatuto social. E de igual modo, nos termos do art. 1º da sua constituição, também é evidenciado que se trata de instituição de direito privado, sem fins lucrativos.

24. Quanto a exigência de inquestionável reputação ético-profissional, o documento de razão da escolha (pág. 26), registra que o SEBRAE possui atuação reconhecida nacionalmente no apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas e promoção de políticas públicas voltadas à transformação econômica social dos territórios. São anexados ainda atestados de capacidade técnica (Prefeitura Municipal de Paragominas e Castanhal).

II.2.1.2. Finalidade da contratação

25. Consoante a determinação do art. 75, inc. XV, repete-se, dispensa de licitação deve se destinar à contratação de instituição voltada à pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

26. No presente caso, a finalidade da contratação, nos termos da justificativa constante do documento de formalização de demanda (pág. 4), expõe que: “O município de Barcarena/PA, alinhado com sua missão de promover o desenvolvimento local sustentável, equitativo e participativo, justifica à adesão ao Projeto Cidade Empreendedora – Categoria Cidade Inclusiva e Sustentável, coordenado pelo SEBRAE/PA, com a finalidade de implementar ações estruturantes e transformadoras voltadas á geração de oportunidades, fortalecimento das vocações locais, promoção da inclusão socioprodutiva e estímulo à resiliência climática”.

27. Acerca disto, não vislumbra-se irregularidade na justificativa ou na finalidade da contratação, sem óbices ao prosseguimento do procedimento nesse aspecto.

II.3 – PROCEDIMENTOS FORMAIS PARA A CONTRATAÇÃO

II.3.1. INSTRUÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIA

28. O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 assim disciplina a condução dos processos administrativos voltados a contratações mediante dispensa de licitação:

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.

29. No caso em exame, o processo de contratação direta encontra-se instruído com o Documento de Formalização de Demanda e Termo de Referência, em atendimento ao inc. I do art. 72.

30. Neste caso em específico, compreende-se dispensável a elaboração de Estudo Técnico Preliminar considerando que o Projeto Cidade Empreendedora ao qual o município aderiu é exclusivo do SEBRAE/PA, portanto, não há possibilidade de contratação do objeto por outra modalidade licitatória ou com outra instituição, o que prescinde a elaboração de ETP.

31. Aparentemente, os documentos de formalização de demanda e termo de referência contém as informações mínimas necessárias para o prosseguimento da contratação, sem incompatibilidades substanciais.

32. Quanto ao inc. II e VII do art. 72 – estimativa da despesa e justificativa do preço, foi posto no documento de justificativa de preço que:

“A tabela de preços praticada pelo SEBRAE para o programa encontra-se padronizada e foi disponibilizada a diversos municípios do Estado, com valores fixados previamente em função do modelo de parceria e da natureza institucional do programa. Por se tratar de entidade sem fins lucrativos e com atuação nacional consolidada, o valor praticado já contempla a lógica de subsídio parcial do projeto, não havendo margem de lucro envolvida na prestação do serviço.

Ressalta-se que os valores ofertados são compatíveis com os praticados em outras parcerias firmadas entre o SEBRAE e entes públicos para execução do mesmo programa em municípios paraenses, o que demonstra a razoabilidade e a adequação ao valor de mercado, conforme determina a legislação vigente. Ademais, a proposta inclui um conjunto de entregas técnicas padronizadas e de reconhecida qualidade, com resultados mensuráveis, o que justifica o custo total da contratação. O modelo de pagamento pactuado será em quatro parcelas mensais e sucessivas de R\$ 10.000,00, conforme estabelecido no Termo de Adesão, mediante apresentação de nota fiscal e atesto da execução dos serviços contratados. (...)”

33. Nessa linha, o repasse financeiro a ser realizado pelo município de Barcarena/PA, conforme justificativa de preço (pág. 29), envolve o custeio de 50% do valor total de adesão à Categoria Cidade Inclusiva e Sustentável - R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) do

Projeto Cidade Empreendedora, portanto, correspondendo ao montante de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Os outros 50% serão custeados pelo próprio SEBRAE/PA, de acordo com o termo de adesão.

34. Para o inc. III do art. 72, destaca-se que a análise está sendo feita por meio deste parecer jurídico.

35. Quanto ao inc. IV do art. 72, a compatibilidade da previsão dos recursos orçamentários e autorização (inc. VIII) constam anexadas conforme pág. 109 dos autos. De igual modo, a exigência do inc. V consta evidenciada conforme documento às págs. 112 a 113.

36. A razão da escolha, nos termos do inc. VI do art. 72 consta anexa às págs. 26 a 27.

37. Dos requisitos mínimos necessários à contratação, entende-se que foram apresentados os documentos necessários contendo os elementos básicos imprescindíveis.

II.3.2. MINUTA DE CONTRATO

38. O art. 92 do diploma legal acima mencionado, a minuta de contrato em apreço contempla cláusulas que dispõem sobre o objeto; vigência, preço, dotação orçamentaria, pagamento, gestão e fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções administrativas, foro competente, entre outras.

39. Vale frisar ainda que, em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas cláusulas exorbitantes, previstas no art. 104 da Lei 14.133/21. Vejamos:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;

III - fiscalizar sua execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:

- a) risco à prestação de serviços essenciais;
- b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do **caput** deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

40. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

41. Noutro giro, importante registrar que na confecção da minuta de contrato em apreço, também foram devidamente observados os princípios que lhes norteiam, entre eles, os princípios da legalidade e publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

42. Assim a minuta de contrato em apreço é apta a produção de efeitos nos moldes em que se encontra.

III - CONCLUSÃO

43. Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e legais descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica, **opina-se favoravelmente** ao prosseguimento do **Processo de Dispensa nº 7010/2025**, emitindo-se este parecer em atendimento ao disposto no art. 53, § 4º da Lei nº 14.133/2021.

44. A Administração deverá observar a necessária divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 94, inc. II da Lei nº 14.133/2021, mostrando-se apto à publicação (extrato). Sugerindo-se ainda, a publicação no Diário Oficial do Município.

45. Destaca-se, por fim, que não foram objeto de análise, até porque desbordam da atribuição dessa Procuradoria Municipal, a conveniência e oportunidade da contratação, nem seus respectivos aspectos técnicos, científicos e orçamentários.

46. É o parecer. s.m.j.

Barcarena (PA), datado conforme assinatura digital.

MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS

Advogada OAB/PA nº 28.888

Assessora - Matrícula nº 12253-0/2

DANIEL FELIPE ALCANTARA DE ALBUQUERQUE

OAB/PA 27.643-A | OAB/CE 33.921

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto Municipal nº 0004/2025 – GPMB