



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 822/2025 – COJUR/SME

PROCESSO Nº P415152/2025

INTERESSADO: Coordenadoria Administrativa da SME.

ASSUNTO: Manifestação jurídica acerca da Contratação de empresa especializada para a execução de cursos de Qualificação Profissional para os alunos matriculados na educação de Jovens e Adultos (EJA) do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino de Sobral/CE, por meio de Dispensa de Licitação.

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Dispensa de Licitação. Contratação do SENAC. Art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021. Pela possibilidade da contratação, condicionada à observância das recomendações constantes deste opinativo.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de manifestação jurídica, exarada pela Coordenadoria Administrativa da SME, com o fim precípua de verificar a possibilidade jurídica da Secretaria Municipal da Educação (SME) realizarem dispensa de licitação, fundamentada no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, tendo como objeto a *“Contratação de empresa especializada para a execução de cursos de Qualificação Profissional para os alunos matriculados na educação de Jovens e Adultos (EJA) do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino de Sobral/CE”*.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam à presente análise:

- a) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP) e seus anexos;
- c) Mapa de Riscos;
- d) Mapa da Pesquisa de Preços e Justificativa de Preços;
- e) Despacho da Equipe de Planejamento e da Coordenadoria Financeira, afirmando que existe orçamento para custear as despesas;
- f) Documentos de Habilitação da empresa a ser contratada;
- g) Termo de Referência;
- h) Justificativa da dispensa, razão de escolha do fornecedor e justificativa do preço.



PREFEITURA DE SOBRAL

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia do processo administrativo, na forma do art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SME no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da contratação.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

II – DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Cabe esclarecer, anteriormente à exposição de vertentes que se relacionam com a matéria em questão, que é cediço, no âmbito da Administração Pública, que a celebração de contratos públicos deve ser efetuada, em regra, por meio da realização de prévio procedimento licitatório.

No entanto, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), constam situações em que é facultado à Administração dispensar a realização do procedimento licitatório propriamente dito e efetuar a contratação direta de bens e serviços em decorrência dos valores de tais contratações não serem expressivos, o que se pode inferir no art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

O exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, administrativa, econômica e financeira, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não a vincular. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.



**PREFEITURA DE
SOBRAL**
III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Esta Coordenadoria parte da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. Presumindo-se, ainda, que as questões técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente deste órgão com base em parâmetros seguros, para a melhor consecução do interesse público.

Presume-se, igualmente, que a autoridade consultante e o ordenador de despesas tenham competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Passemos, enfim, para a análise da pretendida contratação direta.

- Da dispensa de licitação.

A Constituição Federal ao exigir o processo de licitação para as contratações da Administração Pública permite que a lei ressalve casos específicos:

“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.

(...”



PREFEITURA DE SOBRAL

Llicitação é um procedimento administrativo, constituído de atos vinculados, mediante os quais se visa a assegurar que o Poder Público – no qual se incluem as autarquias – ao contratar obras, serviços e compras, obtenha a maior vantagem possível, para que o uso do dinheiro público seja feito com parcimônia, em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, e com o fim de garantir que todos tenham iguais oportunidades de contratar com a Administração, em razão do princípio da igualdade.

Como visto, há situações que, apesar de gerarem vínculos entre a Administração e o particular, independem, por razões lógicas, de licitação. São aquelas em que a disputa se faz inconveniente, desnecessária ou impossível. A Lei nº 14.133/2021, nos artigos 74 e 75 prevê as hipóteses de contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa de licitação. Ou seja, embora a regra para autarquias e órgãos públicos seja licitar, a Lei de Licitações, nos dispositivos citados, permite à Administração a contratação direta.

No caso em análise, a SME pretende realizar a contratação do SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL - SENAC, visando a **execução de cursos de Qualificação Profissional para os alunos matriculados na educação de Jovens e Adultos (EJA) do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino de Sobral/CE.**

A contratação pretendida funda-se no contido no art. 75, inciso 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; (Grifo Nossos)

Há que se observar que a redação dada ao art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 não se afasta daquela apresentada no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, dessa forma não obstante a edição recente da Lei nº 14.133/2021, a inexistência de alteração substancial no marco legal dessa hipótese de dispensa de licitação autoriza a adoção



dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais produzidos quanto ao tema sob a égide da Lei nº 8.666/93.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União produziu duas súmulas quanto aos requisitos para as contratações diretas com base no art. 24, XIII da Lei 8.666/93¹, sendo pertinente, apresentar o enunciado da súmula 250.

Súmula TCU 250: “A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver **nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado”.**

Logo, procurando delimitar a abrangência da respectiva norma, aduz-se que a utilização do procedimento de dispensa apresentado no art. 75, inciso XV da Lei nº 14.133/2021, deve limitar-se as contratações em que comprovadamente há o nexo entre a natureza da instituição e o objeto contratual, necessariamente relativo a ensino, a pesquisa ou a desenvolvimento institucional.

Portanto, em síntese, são requisitos para a contratação em comento: a) Ser brasileira; b) Ter finalidade estatutária específica que coaduna com o objeto da contratação pretendida; c) Possuir reputação ética e profissional; d) Não possuir finalidade lucrativa e; e) Apresentar compatibilidade com os preços de mercado.

Assim, passa-se ao exame dos requisitos necessários previsto na legislação pertinente.

REQUISITOS ESPECÍFICOS EXIGIDOS PARA A CONTRATAÇÃO

- Dos requisitos para contratação do SENAC

Reitera-se no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, que a licitação será dispensável para a 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, desde que

¹ Art. 24. É dispensável a licitação: XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;



PREFEITURA DE SOBRAL

tais finalidades estejam dispostas e inseridas em seu regimento ou estatuto e de haja inquestionável reputação ética e profissional.

Assim, depreende-se, pois, do dispositivo supra quatro requisitos para que a contratação se enquadre na hipótese de dispensa, quais sejam: 1) que a contratada seja instituição brasileira; 2) que a sua finalidade coincida com o objeto da contratação; 3) inquestionável reputação ética e profissional e 4) não tenha fins lucrativos.

Prima facie, não há sombra de dúvidas que o Sistema "S" trata de instituição brasileira sem finalidades lucrativa que detém, na sua área de atuação, inquestionável reputação ético-profissional, até mesmo porque, como ressalta Bandeira de Mello, tais organizações desenvolvem suas atividades paralelamente às ações implementadas pelo próprio poder público, sendo:

"Pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e à qual "o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestações de seu poder de império, como o tributário, por exemplo. Não abrange as sociedades de economia mista e empresas públicas; trata-se de pessoas privadas que exercem função típica (embora não exclusiva do Estado), como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social, de formação profissional. O desempenho das atividades protetórias próprias do Estado de polícia por entidades que colaboram com o Estado, faz com que as mesmas se coloquem próximas ao Estado, paralelas a ele". (BANDEIRA DE MELO, 2004, p. 209). (grifo nosso).

Com relação ao primeiro e segundo requisito, pode-se facilmente ser comprovado pelos arts. 1º e 2º do Decreto Lei nº 8.621/46, que cria o SENAC, e determina sua competência de: "organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial".

Há justificativa nos autos, exarada pela Coordenadoria Administrativa da SME, a qual expõe as necessidades para a realização dos cursos profissionalizantes a serem executados junto aos alunos do EJA do Município de Sobral.

Acerca do segundo requisito, não é demais lembrar que, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, consideradas de interesse público de determinados beneficiados. Recebem, por isso,



oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem, na sua manutenção, as contribuições parafiscais.

Ademais, além das certidões negativas, demonstrou-se também a idoneidade da instituição.

Por fim, conforme entendimento já consolidado do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”, os Serviços Sociais Autônomos possuem regime jurídico de direito privado e sem fins lucrativos².

Logo, evidenciam-se atendidos os pressupostos subjetivos para a contratação pretendida, uma vez que o SENAC apresentou toda a documentação atinente à comprovação das exigências legais.

A COMPATIBILIDADE DO PREÇO COM AQUELE PRATICADO NO MERCADO

Acerca da justificativa de preço, cita-se importante lição de Hugo Sales³:

“No caso da contratação direta, o que se espera é que o preço seja justificável, o que não necessariamente implica dizer em ser inferior ao preço de mercado ou à média obtida”.

Valiosa também a lição do doutrinador Marçal Justen Filho⁴:

A compatibilidade do preço com aquele praticado no mercado não significa a exigência do menor preço possível. Essa interpretação tornaria o dispositivo inútil. A fórmula é adotada no inc. XIV do próprio art. 75. Se fosse necessário menor preço possível, a situação seria reconduzível a uma licitação. Assim, a entidade referida no inc. IX ofertaria o menor preço, sagrando-se vencedora da licitação e seria contratada. O inc.

² “Os Serviços Sociais Autônomos, também chamados de Sistema “S”, criados por lei, de regime jurídico predominantemente de direito privado, sem fins lucrativos, foram instituídos para ministrar assistência ou ensino a determinadas categorias sociais e possuem autonomia administrativa e financeira. No cumprimento de sua missão institucional, estão ao lado do Estado (a atuação da União é de fomento e não de prestação de serviços público). Embora sejam criados por lei, não integram a Administração Direta ou Indireta. Contudo, por administrarem recursos públicos, especificamente as contribuições parafiscais, devem justificar a sua regular aplicação, em conformidade com as normas e regulamentos emanados das autoridades administrativas competentes”. (Grifos nossos). Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”. Brasília, 2009

³ SALES, Hugo. Em Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentadas por Advogados Públicos. Editora JusPodivm, 3^a Edição, 2023, p. 967

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1063



IX perderia utilidade. O dispositivo destina-se precisamente a permitir a contratação por valor que não se configure como o menor do mercado. O que se exige é que o preço praticado seja compatível com aquele vigente no mercado. Isso remete a uma avaliação dos preços oferecidos por outros sujeitos, configurando-se o preço adotado como próximo aos menores - ainda que não equivalente ao mais reduzido.

Consta nos autos a Justificativa de Preços, a qual o setor demandante atesta que os valores a serem contratados são de mercado, considerando os contratos celebrados com outros órgãos, em anexo.

DO ATENDIMENTO AO PROCEDIMENTO FORMAL EXIGIDO PARA A CONTRATAÇÃO

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 comprehende 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.

O presente processo encontra-se instruído com o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a Minuta do Contrato restando atendido, portanto, o artigo acima transcrito.



MINUTA CONTRATUAL

O art. 89, da Lei nº 14.133/2021, disciplina que os contratos regulados por essa lei obedecerão a preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Nesse sentido, a Minuta contratual conterá os elementos apresentados no rol do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, a saber:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a database e a periodicidade do reajuste monetário entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a



PREFEITURA DE SOBRAL

habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

No mesmo sentido, é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme prazos estabelecidos pelo art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, sob o aspecto formal, nada se tem a acrescentar, havendo cumprido todos os ditames das leis aplicadas ao caso concreto, no que couber.

IV – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, **opino pela viabilidade jurídica**, desde que obedecido os pontos trazidos neste parecer.

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SME e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade da **Coordenadoria Administrativa da SME**.



PREFEITURA DE
SOBRAL

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Documento Assinado Digitalmente
HIURY MACHADO MELO
Data: 09/12/2025 15:34

HIURY MACHADO MELO
Coordenador Jurídico da SME
OAB/CE nº 46.698

DESPACHO:

De acordo com a íntegra do Parecer Jurídico nº **822/2025** – COJUR/SME.

Documento Assinado Digitalmente
CIBELLE CONCEICAO RODRIGUES
SOUSA
Data: 09/12/2025 15:36

CIBELLE CONCEIÇÃO RODRIGUES SOUSA
Secretaria Executiva da Educação

1773 1841
SOBRAL