
	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

Trata-se de parecer jurídico destinado a ilustrar a viabilidade jurídica de contratação do SEBRAE/PR pelos entes da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, direta e indireta, pautada em dispensa e/ou inexigibilidade de licitação, demonstrando que a contratação possui legitimidade e observa os princípios da legalidade, impessoalidade, interesse público, segurança jurídica, moralidade, eficiência e razoabilidade.

É o breve relatório.



I. CONTEXTO HISTÓRICO – INSTITUIÇÃO DE FOMENTO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS

Há mais de 40 anos, o Sebrae trabalha para desenvolver o empreendedorismo brasileiro, fomentando ações que estimulam, principalmente, a capacitação do empresariado de pequeno porte em todas as regiões do país, que hoje representa 99% das empresas nacionais, 40% dos empregos formais e 25% do PIB.

O Sistema Sebrae foi criado em 1972, naquela época denominado Cebrae, tendo como objetivo o fomento e o desenvolvimento dos pequenos negócios. Naquele ano, os trabalhos já eram realizados por meio de credenciamento com entidades parceiras nos estados, como o Ibacesc (SC), o Cedin (BA), o Ideg (RJ), o Ideies (ES), o CDNL (RJ) e o CEAG (MG).

Em 1977, a instituição já atuava com programas específicos para as pequenas e médias empresas. No final dos anos 70, programas como Promicro, Pronagro e Propec levaram aos empresários o atendimento que necessitavam nas áreas de tecnologia, crédito e mercado.

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 1 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023



Em 9 de outubro de 1990, o Cebrae foi transformado em Sebrae pelo Decreto nº 99.570, que complementa a Lei nº 8029, de 12 de abril, também de 1990. A entidade desvinculou-se da administração pública e transformou-se em uma instituição privada, sem fins lucrativos, mantida por repasses de valores das empresas, proporcionalmente ao valor de suas folhas de pagamento. De lá para cá, o Sistema Sebrae ampliou sua estrutura de atendimento para todos os estados do país, capacitou inúmeras pessoas e ajudou na criação e desenvolvimento de milhares de micro e pequenos negócios por todo o país.¹

Ou seja, trata-se de uma instituição que há mais de cinquenta anos destina seus esforços à capacitação de micro e pequenas empresas de todo o Brasil, sendo reconhecida nacional e internacionalmente como uma das instituições mais importantes de fomento aos pequenos negócios.

Para garantir o atendimento aos pequenos negócios em todo o país, além da sede nacional, em Brasília, a instituição conta com diversos escritórios nas 27 (vinte e sete) Unidades da Federação, onde são oferecidos cursos, seminários, consultorias e assistência para pequenos negócios de todos os setores, em conformidade com a realidade regional e as diretrizes nacionais.

Além disso, o reconhecimento atribuído pelo Sebrae aos pequenos negócios, tais como selos, premiações e indicações geográficas valoriza produtos e fortalece economias locais e é decorrente do reconhecimento e da credibilidade da instituição.

¹ https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_quemsomos

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

Conforme seu estatuto social, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Paraná tem como objetivo 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.



Ao SEBRAE/PR, ainda, é legítimo promover a educação, a cultura empreendedora e a disseminação de conhecimento sobre o empreendedorismo, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento.

O SEBRAE/PR, em sua área de atuação, figura como uma entidade privada e de interesse público, apoiando a abertura e expansão dos pequenos negócios e, conseqüentemente, transformando a vida de milhões de pessoas por meio do empreendedorismo, tanto é que só no ano de 2020, ano do pico da pandemia da Covid-19 no Brasil, atendeu 278.950 (duzentos e setenta e oito mil novecentas e cinquenta empresas).

II. DAS CONTRATAÇÕES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quanto ao tema contratações públicas, cumpre estabelecer duas importantes premissas: a primeira é de que a licitação é o instrumento previsto na Constituição Federal para contratação de obras, serviços, compras e alienações, com as exceções definidas em lei, por aqueles que recebem e realizam a gestão de recursos públicos. A segunda premissa é a de que a licitação tem por objetivo principal garantir a proposta mais vantajosa para a Administração, em atendimento

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 3 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

ao interesse público, atrelado à promoção do desenvolvimento nacional sustentável e ao incentivo à inovação.



Além de primar pela contratação mais vantajosa, a licitação é o meio que assegura a isonomia nas oportunidades de contratar, estabelecendo igualdade de condições a todos os interessados no objeto da licitação.

As licitações, em geral, demandam três pressupostos básicos para viabilizar sua instauração. São eles: a) *lógico*, relacionando-se à definição de um dado objeto e à existência de uma pluralidade de interessados em atender a esse objeto; b) *jurídico*, considerando que a licitação não é um fim em si mesma, mas um meio para a obtenção de um resultado que atenda às necessidades da Administração do modo mais vantajoso e eficaz possível; e, c) *fático*, relacionado à existência de interessados em disputá-la.

Entretanto, ainda que presentes todos os pressupostos acima, o legislador determinou as hipóteses em que poderiam se utilizar de procedimentos de dispensa ou inexigibilidade, em tese mais simplificados, viabilizando assim as contratações diretas sem processo licitatório. Esses processos permitem que a Administração Pública adote procedimentos administrativos onde as formalidades são substituídas ou suprimidas por outras. Nesse sentido, Marçal Justen Filho afirma que:

A contratação direta não significa que são inaplicáveis os princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. ²

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. 18ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pg. 476.

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

É possível, portanto, a contratação pública por dispensa ou inexigibilidade de licitação, adotando-se um procedimento de contratação simplificado, somente nos casos elencados, respectivamente, nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93 e nos artigos 74 e 75 da Lei 14.133/2021.



Desta feita, sob a ótica da Assessoria Jurídica desta entidade, a contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública é juridicamente viável tanto pela via da dispensa como pela via da inexigibilidade de licitação, ficando a critério do ente contratante o melhor enquadramento jurídico com base, exclusivamente, em suas convicções técnicas e nas circunstâncias fáticas, tendo o presente parecer uma natureza meramente consultiva e não vinculante.

III. A CONTRATAÇÃO DO SEBRAE/PR PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO

O SEBRAE/PR é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que exerce atividades com objetivo de 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.

Diante disso, com fundamento na Lei 8.666/1993 – cuja vigência encontra-se prorrogada até o dia 30 de dezembro de 2023, podemos

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 5 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

afirmar que a Administração Pública pode contratar o SEBRAE/PR por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII:

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.



Da mesma forma, também é possível afirmar que a Administração Pública pode contratar o SEBRAE/PR por dispensa de licitação com fundamento no artigo 75, inciso XV, da Lei 14.133/2021, a qual estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos para a Administração Pública e que substituirá o texto da Lei 8.666/93 em definitivo após 30 de dezembro de 2023:

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, considerando o teor da disciplina legal, a dispensa é aplicável se o objeto pretendido pela Administração tiver relação direta com o objeto social da instituição a ser contratada e se o objeto pretendido consistir nas áreas de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

Portanto, a contratação do SEBRAE/PR se enquadra, de acordo com seu objeto social, nas hipóteses de instituição brasileira que tem como finalidade o exercício de atividades de ensino e de desenvolvimento institucional.



Eventualmente poder-se-á argumentar que o SEBRAE/PR só poderia ser contratado por dispensa de licitação com fundamento nos dispositivos legais acima mencionados se contemplasse, em seu objeto social, todas as atividades elencadas. No entanto, tal entendimento não merece prosperar, pois a intenção do legislador foi no sentido de ampliar as hipóteses para se permitir a contratação por dispensa de licitação, ou seja, basta apenas um dos pressupostos mencionados para viabilizar a aplicação da hipótese de dispensa de licitação.

Com efeito, as atividades finalísticas do SEBRAE/PR estão voltadas ao ensino e ao desenvolvimento institucional das micro e pequenas empresas sediadas nos municípios do Paraná.

Dessa forma, ainda que o Estatuto Social do SEBRAE/PR não contemple exatamente as expressões “de ensino” e “desenvolvimento institucional”, resta demonstrado que as suas atividades estão voltadas para tais fins.

Portanto, deve prevalecer o entendimento de que o SEBRAE/PR pode ser enquadrado na hipótese de dispensa de licitação, já que dentre suas atividades finalísticas estão as atividades de ensino e de desenvolvimento institucional das micro e pequenas empresas do Estado do Paraná.

O mesmo entendimento foi assentado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, através do Parecer COG n.º 936/93, que, em seus termos, possibilita a contratação do SEBRAE por dispensa de licitação pelo fato de

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023



entender que a entidade preenche os pressupostos do art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93:³

“A contratação do SEBRAE por parte do município é dispensada da realização de licitação por satisfazer, aquela entidade, os pressupostos do art. 24, XIII, da Lei Federal nº 8.666/93.”

Nesta esteira, cita-se o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul:

DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CURSOS SENAC. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EXECUÇÃO FINANCEIRA. EMPENHO. REGULARIDADE E LEGALIDADE Em exame o procedimento licitatório - dispensa de licitação, a formalização do contrato administrativo nº 01/2012 e sua execução financeira, **referente à contratação pública celebrada entre o MUNICÍPIO DE CORUMBÁ por intermédio da SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA DE CORUMBÁ, e o SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL-SENAC-MS, visando à prestação de serviços de aplicação de curso de geração de renda e inclusão produtiva para as famílias cadastradas no Centro de Referência da Assistência Social inseridas no Cadastro Único e beneficiárias do Programa Bolsa Família.** Apresentada a Justificativa para dispensa de licitação e a **contratação direta em razão do enquadramento conforme dispõe o art. 24, inc. XII, da Lei 8.666/93,** o parecer jurídico foi favorável, conforme peça 13. Firmado o contrato administrativo (peça 29) o mesmo foi devidamente publicado (peça 30) e emitida nota de empenho (peça 28). A 5ª ICE procedeu à Análise Processual (ANP-5ICE-4584/2013 – peça 31) e verificou a ausência de documentação para comprovação da regularidade e legalidade da dispensa da licitação. Notificado o Ordenador de Despesas, vieram os documentos de peça 36. Realizada a Análise Conclusiva (ANC-5ICE-15291/2013 – peça 37) constatou-se a existência dos documentos comprobatórios para verificação da regularidade da dispensa do procedimento licitatório, da formalização do contrato administrativo e sua execução, em conformidade com a Lei Federal n. 8.666/93 e com a INTC/MS n. 35/11. **O Ministério Público de Contas também opinou pela regularidade e legalidade dos atos praticados no**

³ Link para acesso ao resumo do Parecer COG nº 936/93:
<http://consulta.tce.sc.gov.br/cog/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=172>.



	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

decorrer da 1ª e 2ª fases, conforme parecer PAR-MPC-GAB.2 DR.JOAOMJ-16272/2013 – peça 42). É o relatório. Das razões de decidir. Verifico por meio da documentação acostada aos autos que a Dispensa do processo licitatório e a contratação direta atende os requisitos da Lei 8.666/93 tendo em vista que a contratada trata-se de instituição de desenvolvimento do ensino e de inquestionável reputação ético-profissional e sem fins lucrativos, conforme preconizado pelo art. 24, inc. XIII, da Lei 8.666/93. O contrato firmado n. 01/2012 encontra-se regular tendo em vista que em seus termos constam seus elementos essenciais: objeto, prazo e vigência, prorrogação, valor pactuado, condições de pagamento, reajuste e dotação orçamentária. Quanto à execução contratual, esta foi devidamente comprovada da seguinte maneira: EXECUÇÃO FINANCEIRA Valor do contrato R\$33.169,00 Valor do empenho (NE) R\$33.169,00 Despesa líquida (NF) R\$33.169,00 Pagamento efetuado (OB/OP) R\$33.169,00 Conforme demonstra o quadro acima, a despesa realizada restou devidamente empenhada, liquidada e paga, perfazendo o montante de R\$33.169,00 (trinta e três mil e cento e sessenta e nove reais), de acordo com as normas de finanças públicas prescritas nos artigos 60 a 65 da Lei 4.320/64. Diante do exposto, com fundamento no art. 13, V, c.c art. 311, I e II, e art. 312, I, do Regimento Interno TC/MS, aprovado pela RNTC/MS nº 57/2006, acolhendo o Parecer do Ministério Público de Contas, DECIDO pela REGULARIDADE e LEGALIDADE do procedimento licitatório – Dispensa de licitação, da formalização do Contrato Administrativo nº 01/2012 e sua execução financeira, referente à contratação pública firmada entre o Município de Corumbá por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Corumbá, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial-Senac-MS. É a decisão. Publique-se. Campo Grande, 12 de fevereiro de 2014. Ronaldo Chadid Conselheiro Relator. (TCE-MS - CONTRATO ADMINISTRATIVO: 221392012 MS 1267923, Relator: RONALDO CHADID, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 0844, de 18/03/2014)

Cita-se o parecer nº 19.195/2022 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul⁴ que legitima a contratação do Sebrae via dispensa de licitação, vejamos:

“(…)

⁴ Disponível em: <http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa19195.pdf>

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

Dessa forma, conclui-se:

1. É viável, em tese, a contratação direta, a contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inc. XIII, da Lei de Licitações, do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio Grande do Sul – SEBRAE/RS para a realização do programa RS TER Gestão de apoio ao microempreendedorismo”



E maior destaque se dá ao julgamento proferido pelo Tribunal Regional Federal da Quinta Região:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 337812-PE (2001.83.00.014236-4) RELATORA: Desembargadora Federal MARGARIDA CANTARELLI EMENTA: CIVIL. AÇÃO CIVIL POR ATOS DE IMPROBIDADE.

CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A SUDENE E A FADE - FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFPE. CONTRATAÇÃO DO SEBRAE/PE COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DE PARTE DOS SERVIÇOS ATRAVÉS DE NOVA DISPENSA DE LICITAÇÃO. ESCOPO DE ATUAÇÃO DO SEBRAE/PE. ALEGAÇÃO DE BURLA AO CERTAME LICITATÓRIO. INEXISTÊNCIA. NÃO TIPIFICADO QUALQUER ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA OU MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE.

*I. Ação Civil por atos de improbidade atacando possível burla à licitação realizada no âmbito de convênio celebrado entre a SUDENE e a FADE - Fundação para o Desenvolvimento da UFPE, com posterior contratação do SEBRAE/PE. II. Convênio celebrado entre a SUDENE e a FADE, tendo como objeto o apoio ao desenvolvimento das micro e pequenas empresa da área de atuação da primeira. III. Atribuição à SUDENE, em momento posterior ao da celebração do convênio em tela, pelo Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool, da execução do programa de equalização dos custos de produção, acarretando a indicação, por parte desta, da contratação do SEBRAE/PE para realizar parte do programa, no bojo do acordo em vigor. **IV. Contratação do SEBRAE/PE pela FADE, através de dispensa de licitação, em virtude da dicção do art. 24, XIII da Lei de Licitações (nº8.666/93), que autoriza a dispensa “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”.** V. Contratação, por parte do SEBRAE/PE, de serviços terceirizados, como parte dos trabalhos, dispensando a licitação em função dos valores estabelecidos em regulamento próprio, alcançando*

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 10 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	-------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023



apenas parte do montante contratado (R\$36.991,00 de R\$135.300,00). VI. A natureza do trabalho do SEBRAE/PE pressupõe a necessidade de contar com serviços terceirizados para a consecução de seus objetivos, não descaracterizando a sua qualidade de instituição de ensino e desenvolvimento institucional. Não é razoável crer que, com o amplo escopo de sua atuação, mantenha quadro próprio para realizar absolutamente todas as atividades que lhe são atribuídas. VII. Inexistência de ato de improbidade, não havendo burla à licitação. VIII. Inocorrência de malferimento aos princípios da moralidade e da impessoalidade. IX. Apelações improvidas

É imperativo mencionar que a contratação por dispensa de licitação, com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 ou no inciso XV do art. 75 da Lei n.º 14/133/2021, exige que as expressões “atividades de ensino” e “desenvolvimento institucional” sejam interpretadas de forma ampla.

O SEBRAE/PR é uma entidade de assistência social e educacional, com a missão constitucional e legal de prestar assistência social e educacional às microempresas e empresas de pequeno porte.

Nesse sentido, o conceito moderno de educação não pode ser restrito ao ensino formal, ao contrário, cada vez mais os conceitos de educação, emprego, trabalho, entre outros, afastam-se da definição rígida que lhes foi atribuída no passado.

Dessa forma, muito embora não façam parte dos currículos do ensino basilar as matérias como gerenciamento, capacitação tecnológica, desenvolvimento de recursos humanos, o empreendedorismo e a cultura empreendedora, são elementos indispensáveis para que as empresas possam sobreviver atualmente.

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

Isto posto, é crescente o número de escolas de ensino médio e/ou fundamental que acrescentaram à grade curricular o ensino de empreendedorismo como obrigatório, impondo, implicitamente, essa tendência de capacitação da população cada vez mais cedo, para que essa realidade se torne hodierna.

Já no que diz respeito ao desenvolvimento institucional, Marçal Justen Filho sustenta que:

Note-se que o desenvolvimento institucional é uma finalidade buscada pela entidade administrativa contratante. O contrato com uma instituição é um meio de atingir essa finalidade.

O desenvolvimento institucional consiste na ampliação da capacidade uma instituição realizar seus fins de interesse transcendente. Envolve a ampliação de habilidades humanas e a aquisição de novos conhecimentos, o desenvolvimento de novas soluções, naquilo que se relacione com a realização de ideais compartilhados pela comunidade.⁵



Sob tal aspecto, exige-se que o objeto da contratação esteja intimamente relacionado com o alcance do desenvolvimento institucional a ser perseguido pelo SEBRAE/PR, além de atender aos demais requisitos mencionados no dispositivo legal em comento (tratar-se de uma instituição brasileira, sem fins lucrativos e de inquestionável reputação ético-profissional)⁶.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. 18ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pg. 531.

⁶ Inclusive, esse é o entendimento do TCU, prolatado no Acórdão nº 50/2007 – Plenário:

“Ementa

AUDITORIA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NEXO ENTRE O FUNDAMENTO, A NATUREZA DA INSTITUIÇÃO E O OBJETO AJUSTADO. CONTRATO. COMPATIBILIDADE COM OS PREÇOS DE MERCADO. ANULAÇÃO DO CERTAME. DETERMINAÇÃO. 1. A contratação direta com fundamento no art. 24, XIII, da Lei de Licitações deve ocorrer quando houver nexo entre esse fundamento, a natureza da instituição contratada e o objeto ajustado, além da compatibilidade entre o preço pactuado e o preço de mercado.

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

Por fim, é necessário existir uma interligação lógica entre as atividades objeto do contrato, a natureza e a função da instituição sem fins lucrativos a ser contratada e as atividades autorizadas pelas leis de licitação. Nesse sentido, súmula do Tribunal de Contas da União dispõe que:



Súmula 250 TCU: *A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexó efetivo entre o mencionado no dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços do mercado.*

Acerca da pertinência entre o fim da instituição e o objeto do contrato, também se manifestou o TCU no seguinte sentido: “a jurisprudência desta Corte já afirmou que, para a contratação direta com base na norma supra, não basta que a entidade contratada preencha os requisitos estatutários exigidos pelo dispositivo legal, é necessário também, que o objeto a ser contratado guarde estreita correlação com as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional”.⁷

Importante mencionar que a contratação por dispensa de licitação com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93 e no inciso XV do art. 75 da Lei 14.133/2021 não está limitada a valor, sendo necessário, sim, existir pertinência entre o objeto a ser contratado e as atividades descritas nesse dispositivo legal.

Assim, demonstrado que o SEBRAE/PR se caracteriza como uma instituição brasileira estatutariamente incumbida do ensino e do desenvolvimento institucional, passa-se a analisar se a instituição detém inquestionável reputação ético-profissional.

⁷ TCU. Acórdão n.º 1.616/2003 – Plenário.

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023



A partir da publicação da Lei nº 8.029/1990 e do Decreto nº 99.570/1990, o SEBRAE transformou-se em uma instituição privada, sem fins lucrativos, com atuação voltada à capacitação de micro e pequenas empresas de todo o Brasil, sendo reconhecida nacional e internacionalmente como uma das instituições mais importantes de fomento aos pequenos negócios. Nesse sentido, o artigo 9º da referida lei estabelece ao SEBRAE a seguinte atribuição:

***Art. 9º.** Compete ao serviço social autônomo a que se refere o artigo anterior planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.*

Dessa forma, a fim de garantir o atendimento aos pequenos negócios em todo o país, além da sede nacional, em Brasília, a instituição conta com diversos escritórios nas 27 (vinte e sete) Unidades da Federação, onde são oferecidos cursos, seminários, consultorias e assistência para pequenos negócios de todos os setores, em conformidade com a realidade regional e as diretrizes nacionais.

Conforme seu estatuto social, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Paraná – SEBRAE/PR tem como objetivo 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.

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 14 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	-------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023



Assim, é legítimo ao SEBRAE/PR a promoção da educação, da cultura empreendedora e da disseminação de conhecimento sobre o empreendedorismo, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento.

Logo, através da sua atuação, o SEBRAE/PR é reconhecido pela sociedade como uma instituição que detém conhecimento sobre os diversos assuntos ligados às pequenas empresas, bem como celebra diversos contratos com a Administração Pública e com instituições privadas para atuação nas mais diversas áreas do empreendedorismo.

O reconhecimento do SEBRAE/PR aos pequenos negócios, por meio de selos, premiações e indicações geográficas, valoriza produtos e fortalece economias locais, e tudo isso se dá em razão do reconhecimento e da credibilidade da instituição.

Ademais, o SEBRAE/PR possui serviços e produtos próprios e diferenciados em relação àqueles encontrados usualmente no mercado, bem como detém uma variedade de produtos voltados ao desenvolvimento local dos pequenos negócios, acesso a diversos serviços financeiros, inovação, simplificação e desburocratização dos negócios, desenvolvimento do associativismo e cooperativismo, acesso a mercados através de compras públicas, desenvolvimento de lideranças, educação empreendedora em crianças e jovens, desenvolvimento de startups e diversas outras formas de atendimentos empresariais.

Ainda, sobre a reputação ético-profissional, o doutrinador Diógenes Gasparini esclarece que:

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

(...) exige-se, assim, que a instituição a ser contratada goze de bom conceito junto à sociedade em que atua. Não impõe, essa lei, que seja renomada, famosa. Basta ser considerada e respeitada pelas suas congêneres como de comportamento socioinstitucional irrepreensível.⁸

Portanto, a reputação ética e profissional do SEBRAE/PR é amplamente reconhecida em seu setor de atuação pela sociedade, pela mídia em geral e por diversos empresários capacitados pela entidade e que hoje gerenciam grandes corporações que tiveram seu início como pequenos negócios.

Dito isto, verifica-se que o SEBRAE/PR possui todos os requisitos e critérios exigidos pela legislação para sua contratação por dispensa de licitação. No entanto, como se não bastasse, entendemos ainda como plausível a contratação pautada na inexigibilidade de licitação, com base na notória especialização da entidade.

IV. A CONTRATAÇÃO DO SEBRAE/PR PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

De pronto e, sendo mais bem abordado na sequência, podemos afirmar que a Administração Pública também possui legitimidade para contratar o SEBRAE/PR por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e no art. 74, inciso III da Lei nº 14/133/2021:



Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória

⁸ In artigo intitulado “Contratação sem Licitação”, publicado no Boletim de Licitações e Contratos de setembro de 1997, ed. NDJ, p. 427)

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 16 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	-------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

O mencionado artigo 13 assim dispõe:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...)

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; (grifou-se)

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;



g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

É válido sinalizar que o rol acima é meramente exemplificativo, conforme leciona Marçal Justen Filho:

Deve reconhecer-se que os incisos do art. 13 comportem interpretação ampliativa para caso assemelhados. As hipóteses ali foram previstas em termos genéricos, de molde a atingir outras situações que delas se aproximem.

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 17 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	-------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

A relação do art. 13 é meramente exemplificativa. O conceito de serviço técnico profissional especializado comporta, em tese, uma grande variedade de situações. Não há dúvida de que, além dos casos indicados no art. 13, existem inúmeras outras hipóteses⁹.



As atividades elencadas nos artigos carregam elevado grau de subjetividade na sua aplicação, não sendo possível inferir em critérios objetivos para a realização da licitação, dada a dificuldade de descrição do produto ou serviço a ser adquirido. É natural que, em se tratando de serviços técnicos de profissionais especializados, cada profissional/empresa poderá entregar um produto ou serviço diferente.

A realização de processo de licitação nessa situação tende a ser contrário ao interesse público, podendo acarretar prejuízos financeiros à Administração Pública, pois poderá ensejar a contratação de empresas ou profissionais sem a qualidade necessária e pretendida pelo contratante, o que resulta em clara e evidente violação ao princípio da economicidade e ao da eficiência. Sobre o tema, citam-se as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em suma: sempre que se possa detectar uma indubitosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para o bom cumprimento de seus misteres e a realização de certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e se, esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25, caput.¹⁰

Além disso, cabe destacar que a inexigibilidade de licitação carrega consigo elevada carga de discricionariedade para a Administração Pública. A discricionariedade é característica do ato administrativo e é o instrumento de

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Op. Cit., p. 236.

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

seleção da melhor alternativa a ser contratada neste caso. Citamos a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União¹¹:

Nessa ação de fiscalização e de controle, penso que o Tribunal deve buscar essencialmente verificar se, diante dos elementos de informação que se possa coligir, a decisão adotada pelo administrador atendeu de forma razoável às exigências da lei. De posse dos dados e informações sobre o caso concreto, ao fazer essa avaliação, considero essencial, igualmente, que a Corte de Contas esteja criteriosamente atenta à margem de poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador, para decidir em tais situações. A não ser diante de casos em que, como adiantei acima, fique flagrante e desenganadamente caracterizada interpretação abusiva do art. 25 da Lei das Licitações, entendo que o Tribunal de Contas deve respeitar a opção adotada pelo administrador no momento de aplicá-lo (...). Ressalvados sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.

E, ainda, destacamos o seguinte trecho da Decisão nº 439/1998, do Plenário do Tribunal de Contas da União:

Considere que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação, prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/1993.



Tal assunto, inclusive, já está sumulado no Tribunal de Contas da União:

Súmula 252: a inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

¹¹ TC nº 010.578/95-1, Boletim de Licitações e Contratos 3/131-132

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 19 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	-------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.



A inviabilidade de competição não significa que a prestação de serviço pode ser executada apenas por um particular, mas que, dentre os possíveis escolhidos, a Administração, no exercício de seu poder discricionário, elege um como o mais apto a executar o contrato. Sobre a questão, assim leciona Marçal Justen Filho¹²:

Não é possível supor que qualquer prestação, integrante de uma categoria, atenderia ao interesse público. Somente as prestações que apresentem diferenciação peculiar, correspondente à peculiaridade do interesse público, é que servem para o Estado.

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir na seleção do contratado elevado grau de confiança na execução dos serviços. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

A contratação de serviços, nos casos do inciso II, do artigo 25, visa a obter não apenas uma utilidade material. É evidente que interessa à Administração a produção de um certo resultado, mas a contratação também é norteadada pela concepção de que esse resultado somente poderá ser alcançado se for possível contar com uma capacidade intelectual extraordinária. O que a Administração busca, então, é o desempenho pessoal do ser humano dotado de capacidade especial de aplicar o conhecimento teórico para solução de problemas do mundo real.

As palavras de Marçal Justen Filho definem o que é o Sebrae. Uma instituição que detém capacidade teórica e prática para aplicação no mundo real dos pequenos negócios. Essa capacidade provém não apenas do seu valioso

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

corpo técnico, mas também das demais instituições que auxiliam na execução das atividades e que foram devidamente avaliadas e testadas nos mais diversos campos de atuação empresarial.

Para conseguir atender às diversas áreas comerciais dos pequenos negócios e em todas as cidades do estado do Paraná, o Sebrae/PR, além de dispor de corpo técnico próprio, disponibiliza para a livre e ampla participação de micro e pequenas empresas editais de credenciamento como, por exemplo o Sistema de Gestão de Credenciados, o Sebraetec e diversas outras Chamadas Públicas, além de licitações e processos de contratação direta, nos quais são avaliados diversos critérios de seleção, em especial, a capacidade técnica, conhecimento e experiência destas empresas para a execução das atividades institucionais do SEBRAE/PR, dentro das exigências descritas na pretensão contratual estabelecida nos Editais.



O credenciamento é prática regular e já foi objeto de avaliação pelo Tribunal de Contas da União, em processo de Prestação de Contas, sem que a corte de contas federal tenha identificado qualquer irregularidade no procedimento:

14. De fato, há distinção entre subcontratação e cessão de contrato. O Sebrae/MS, apesar de ter subcontratado totalmente a execução, foi responsável pela contratação da Fundação Biótica e respondeu junto à Fundtur pelo cumprimento da avença, conforme documentos acostados à defesa (p. 57, peça 208, TC Processo 018.016/2006-0). Observa-se, ainda, que o objeto do contrato foi o “(...) acompanhamento técnico para a realização de oficinas e seminários (...)”. Isso permite afirmar que os serviços eram de acompanhamento da realização, englobando não só a contratação, mas também a avaliação do cumprimento do objeto, o que foi feito pela entidade. Como não houve prejuízo, acolho as correspondentes justificativas.¹³

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 6ª ed. Dialética 1999. p. 263)

¹³ TCU. Acórdão nº 744/2017 – Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes, J. 12/04/2017.

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 21 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	-------------------



	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

Ainda que parcela da prestação dos serviços do SEBRAE/PR seja atribuída para empresas certificadas, permanece a responsabilidade integral do Sebrae em aplicar metodologia própria, promover o acompanhamento técnico, a avaliação e o monitoramento dos serviços e resultados contratados, o que não desnatura sua notória especialidade para a execução contratual. No mesmo sentido, sobre a legalidade da subcontratação pelo SEBRAE/PR, já se manifestou o Ministério Público do Paraná:

“Além disso, é também incontestável que o serviço foi prestado em sua integralidade pela mencionada entidade, uma vez que esta atuou na formação da força-tarefa, unindo os diversos setores da sociedade civil, empresarial e a própria Administração Pública em prol de levantar e identificar quais as prioridades atuais para que o plano de ação pudesse ser elaborado de forma condizente com as necessidades atuais mais emergenciais. Além disso, observa-se que não houve desvirtuamento da finalidade da dispensa para contratação do Sebrae/PR, porque a empresa contratada sob a modalidade de credenciamento, foi selecionada a partir de um sistema de rodízio entre as empresas previamente cadastradas na entidade e com preços e condições também anteriormente fixados pelo próprio Sebrae/PR.”

Registre-se que eventual execução de atividades por terceiros não retira do SEBRAE/PR sua notória especialização, visto que todas as empresas certificadas passam por um rigoroso processo de seleção que destina a contratação de empresas aptas a execução dos serviços nas diversas áreas do empreendedorismo, sejam por meio de editais de credenciamento, licitação ou contratação direta.

Somada a essa notória especialização, necessário que o objeto da contratação seja singular. Essa definição sobre ser singular parece, num primeiro momento, ser uma tarefa muito difícil. No entanto, tal definição é simples e destina-se basicamente a evitar a generalização da contratação direta para as situações elencadas na legislação.

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

Nas palavras de Marçal Justen Filho, a singularidade é uma *“situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional.”*¹⁴

Corroborando com esse entendimento a lição do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau¹⁵:



Serviços de natureza singular são aqueles que apresentam, a conformá-los, características de qualidade próprias de seu prestador. Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. [...] Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam realizar do mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa.

Em outras palavras, a singularidade reside na excepcionalidade do serviço a ser contratado, na sua complexidade, na inviabilidade de execução por um profissional padrão de mercado e na relevância do interesse público na sua correta e melhor atuação. Com relação ao assunto, segue o entendimento do Tribunal de Contas da União:

33. Além disso, a singularidade pressupõe complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como uma situação de ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada que exige grande nível de segurança, restrição e cuidado.
(...)

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 18ª ed. Dialética 2019. p. 612

¹⁵ GRAU, Eros Roberto. *Inexigibilidade de licitação. Serviços técnico-profissionais especializados – notória especialização*. RDP n.º 99 p. 72

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

38. Nesse sentido, o objeto é caracterizado como singular não pelas suas características abstratas, mas pela relevância dos interesses públicos em jogo.¹⁶

(...) singularidade, a meu ver, significa complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.¹⁷

Nessa esteira, vem ganhando força a corrente doutrinária que defende que a singularidade do serviço está internamente ligada ao interesse público da contratação.

Ora, a singularidade do serviço a ser prestado possui peculiaridades específicas ao caso concreto, acarretando entregas não padronizadas. A solução a ser apresentada deve ser inovadora, vanguardista e capaz de solucionar a necessidade pública. Um dos defensores desta tese é Marçal Justen Filho, que assim disciplina a respeito:



A singularidade do interesse público acarreta espécie de ‘infungibilidade’ entre as prestações imagináveis para sua satisfação. Não é possível supor que qualquer prestação, integrante de uma categoria, atenderia ao interesse público, em termos equivalentes. Apenas as prestações que apresentem alguma característica especial, correspondente à peculiaridade do interesse público, é que servem para o Estado.¹⁸

No caso do SEBRAE/PR, podemos afirmar que os serviços são singulares, pois estão carregados de inovação, entregas diferenciadas e com resultados à Administração Pública e aos pequenos empresários da região, município ou estado.

¹⁶ Acórdão n.º 10.940/2018 – 1ª Câmara do TCU – Rel. Min. Benjamin Zymler

¹⁷ Acórdão n.º 1.074/2013, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler

¹⁸ <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023



Com relação à notória especialização, deve-se admitir que tal premissa carrega consigo uma elevada carga subjetiva e discricionária do agente público em sua avaliação e que deverá, de forma objetiva, comprovar a capacidade técnica da empresa especializada na matéria. Marçal Justen Filho afirma que a *“comunidade deve prestar ao contratado o respeito correspondente a essa especialização, reconhecendo-o como um profissional qualificado para o desempenho de atividades especiais”*.¹⁹

O SEBRAE/PR possui reconhecimento pela sociedade como uma instituição que detêm conhecimento sobre os diversos assuntos ligados às pequenas empresas, tanto é que constantemente seus colaboradores são convidados a participar de entrevistas em rádios e canais de televisão para abordar diversos assuntos referentes ao empreendedorismo.

Pela legislação, a notória especialização se comprova de forma objetiva com desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, desde que intimamente ligado ao objeto a ser contratado.

O SEBRAE/PR formaliza anualmente diversos contratos com a Administração Pública e com instituições privadas para atuação nas mais diversas áreas do empreendedorismo, possui diversos artigos e matérias relacionadas aos pequenos negócios, possui equipe técnica especializada com diversos títulos nas áreas, além de ser uma entidade constantemente homenageada e premiada por sua atuação frente à defesa dos pequenos empresários.

¹⁹ <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023



Ou seja, a especialização do SEBRAE/PR é reconhecida em seu setor de atuação. Os serviços ou produtos efetivados pelo SEBRAE/PR são, em muitas vezes, exclusivos, próprios e diferenciados em relação àqueles encontrados usualmente no mercado.

Além disso, é inegável a capilaridade no atendimento do SEBRAE/PR e a capacidade de inúmeras parcerias políticas e estratégicas em prol dos pequenos negócios, facilitando a capacitação e o desenvolvimento das empresas locais com produtos diferenciados, específicos e testados.

A notoriedade ganha ainda mais força quando se é analisado o grande leque de conhecimento para aplicação no mundo dos pequenos negócios. Esse conhecimento, além de vir do seu corpo técnico, também tem forte apoio em instituições parceiras, devidamente avaliadas e testadas pelo SEBRAE/PR, em procedimentos próprios, isonômicos e imparciais, gerando uma diversidade imensa de conhecimento à instituição e, reforçando, mais uma vez, a singularidade do serviço prestado.

Registre-se que o SEBRAE/PR detém uma variedade de produtos voltados ao desenvolvimento local dos pequenos negócios, acesso a diversos serviços financeiros, inovação, simplificação e desburocratização dos negócios, desenvolvimento do associativismo e cooperativismo, acesso a mercados através de compras públicas, desenvolvimento de lideranças, educação empreendedora em crianças e jovens, desenvolvimento de startups e diversas outras formas de atendimentos empresariais.

Portanto, os serviços prestados pelo SEBRAE/PR são diferenciados, com grau de complexidade superior ao normal, com elevado nível de

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

risco e com uma gama de atendimento e conhecimento maior do que aqueles serviços disponíveis habitualmente no mercado.

E além de todos esses argumentos fáticos e jurídicos anteriormente expostos, outros não menos relevantes podem ser alinhados, como a indispensável “relação de confiança” que deve existir em contratos dessa natureza.

De forma análoga, podemos verificar a importância da prevalência da confiabilidade nas contratações públicas por inexigibilidade de licitação:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE ADVOGADO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

(...)



4. Dessa forma, somando-se o quanto afirmado até agora ao entendimento do STF de que a prestação de serviço de advocacia envolve uma relação pessoal e de confiança, na qual são estimados os atributos pessoais, profissionais e morais do contratado, não há mais como enfrentar, em decisão judicial, o aspecto da oportunidade e conveniência da contratação, sem invadir o âmbito da discricionariedade do administrador, em outras palavras, o mérito do ato administrativo.

(...)

Precedentes do STJ: REsp 861.566/GO, DJ de 23.04.2008; REsp 717375/PR, DJ 08.05.2006 e REsp 514820/SP, DJ 06.06.2005. 6. Diante do exposto, nego provimento à apelação. (grifou-se)

No âmbito do Tribunal de Contas da União dá-se destaque ao teor do Acórdão nº 2616/2015 do Plenário, de lavra do Ministro Benjamin Zymler, que analisa a subjetividade necessária à escolha da melhor opção à Administração Pública na hipótese da inexigibilidade de licitação:

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 27 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	-------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

35. A própria escolha do contratado acaba dependendo de uma análise subjetiva, e não poderia ser diferente, pois, se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos, a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há dificuldade de comparação objetiva entre as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos. Portanto, nesse tipo de objeto, resta caracterizada a discricionariedade na escolha do contratado.

36. Nesse sentido, o TCU proferiu o Acórdão 204/2005-TCU-Plenário, que ratificou permanecer a critério do gestor público a escolha do contratado, visando satisfação adequada do interesse público:

‘16. Verifica-se, então, do entendimento desse texto que o Administrador deve, na situação do inciso II do art. 25, escolher o mais adequado à satisfação do objeto. O legislador admitiu, no caso, a existência de outros menos adequados, e colocou, portanto, sob o poder discricionário do Administrador a escolha do contratado, sob a devida e indispensável motivação, inclusive quanto ao preço, ao prazo e, principalmente, o aspecto do interesse público, que deverá estar acima de qualquer outra razão’

37. Essa é a melhor interpretação da Súmula 264 do TCU, de que a contratação de serviços por notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.



Portanto, a escolha mais vantajosa à Administração Pública está intrinsecamente relacionada à confiança da instituição notória especialista que será contratada para execução de serviço singular.

V. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que a contratação do SEBRAE/PR poderá ser enquadrada na hipótese de contratação através de:

a. **dispensa de licitação**, por ser uma instituição brasileira sem fins lucrativos e reconhecida por executar atividades de ensino e desenvolvimento

Unidade de Assessoria Jurídica – UAJ	Data de Emissão: 20/07/2023	Páginas: 28 de 29
--------------------------------------	-----------------------------	-------------------

	UNIDADE DE ASSESSORIA JURÍDICA - UAJ	
Assunto: Possibilidade de contratação do SEBRAE/PR pela Administração Pública – Fundamentos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitação		Parecer n.º 285/2023

institucional, com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 ou no inciso XV do art. 75 da Lei 14.133/2021, e/ou;

b. por **inexigibilidade de licitação**, pautada em sua notória especialização, com base no inciso II, do art. 25 da Lei nº 8.666/93 ou no inciso III do art. 74 da Lei 14.133/2021, não havendo qualquer óbice para a sua contratação pelos entes da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, direta e indireta.

É o parecer.

Mauricio Miyake
OAB/PR nº 47.366

Thiago Ducci Toninello
OAB/PR nº 50.750

Laura França Bubniak
OAB/PR nº 76.383

Caroline Rodrigues da Silva
OAB/PR nº 37.118

Rafaela Borchardt
OAB/PR nº 71.287