

ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

PARECER JURÍDICO N.º 369/2025

Processo Administrativo n.º 2025.002.017

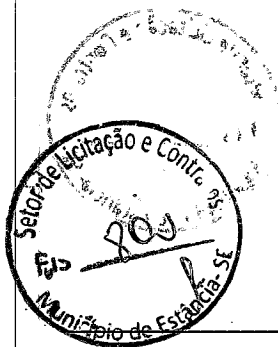
Objeto: Inscrição de 23 (vinte e três) servidores para participação no “25º Encontro do CONGEMAS – Região Nordeste, em Aracaju/SE
Secretaria Municipal da Assistência Social.
Inexigibilidade de Licitação

Análise Jurídica do Processo Administrativo n.º 2025.002.017. Inscrição de servidores para participação no “25º Encontro do CONGEMAS – Região Nordeste, em Aracaju/SE”, a realizar-se no período de 07 a 08 de julho de 2025, em Aracaju/SE. Secretaria Municipal da Assistência Social. Consonância ao art. 74, III, alínea “f”, da Lei n.º 14.133/2021. Possibilidade c/ recomendações.

I – RELATÓRIO

Chegam para análise jurídica os autos do processo administrativo para a **Inscrição de 23 (vinte e três) servidores para participação no “25º Encontro do CONGEMAS – Região Nordeste, em Aracaju/SE, na modalidade presencial, a realizar-se no período de 07 e 08 de julho de 2025**, proposto pela Secretaria Municipal da Assistência Social desta Municipalidade, a ser formalizado através de agente de contratação, mediante inexigibilidade de licitação, na consonância com o art. 74, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021.

É cediço que a análise jurídica decorre da exigência disposta no art. 53, §4º c/c o art. 72, III da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos), bem como guarda consonância com as disposições do art. 24, da Lei n.º 2.426, de 24 de janeiro de 2025, que “dispõe sobre a estrutura organizacional da administração pública do poder executivo municipal de Estância/SE, reestrutura cargos, estabelece princípios e diretrizes de gestão e adota outras providências”, *verbis*, a qual afere a esta Procuradoria-Geral o dever de analisar os contratos administrativos, circunstância que, por conseguinte, valida nossa análise do processo de contratação.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Lei Municipal n.º 1.908/2017

[...]

Art. 24. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regulamentares:

[...]

IX – Analisar os contratos, convênios e outros instrumentos legais;

Registra-se que o procedimento de contratação fora deflagrado por solicitação da Secretaria Municipal da Assistência Social, sendo os autos instruídos com as peças descritas no art. 72 da Lei n.º 14.133/2021, a saber: Documento de Formalização de Demanda (fls. 10-02); Estudo Técnico Preliminar (fls. 03-06); Matriz de Risco (fls. 07-09); Comprovação da previsão da despesa no PCA (fl. 10); Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mediante a aposição dos documentos de habilitação jurídica, técnica, financeira e fiscal (fls. 11-50); Relação dos pretensos participantes no evento (fls. 51); Termo de Referência (fls. 52-59); Razão da escolha do contratado constante na justificativa da Secretaria Municipal da Assistência Social (fls. 60-61); Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, na forma das Declarações aferidas pela Secretaria Municipal da Assistência Social e da Controladoria Geral deste Município (fls. 62-66); Autorização da autoridade competente disposta no ofício autorizativo n.º 34/2025/ADM/FMAS (fl. 67); (fls. 58-59); Termo de abertura do processo administrativo, seguido de minuta do contrato (fls. 68-78); e ofício 31/2025-SLC/ME/SE, requerendo análise jurídica do feito (fl. 79).

Com a devida subserviência à Lei, manifestamo-nos juridicamente acerca da adequação e legalidade da contratação proposta, concernente ao objeto já descrito, de modo a verificar se as exigências estabelecidas pelo ordenamento jurídico se mostram atendidas.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Considerando que o agir do Poder Público deve está previsto em lei, e, tendo em vista a regra contida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, temos que todas as contratações administrativas devem ser precedidas de licitação. Ocorre que o próprio ordenamento jurídico,



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



considerando o interesse público, excepciona hipóteses na qual a contratação pode ser formalizada à margem do certame, são os casos de dispensa e inexigibilidade.

A dispensa de licitação, prevista no art. 75 e incisos da Lei n.º 14.133/2021, se dá quando **há viabilidade de competição**, contudo, em razão do objeto, da qualidade do prestador ou de circunstâncias excepcionais, a licitação torna-se dispensável. **A Inexigibilidade, disposta no art. 74, da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, por sua vez, ganha lugar quando a licitação é impossível ou inviável.**

Cumprе dizer que as hipóteses de dispensa de licitação são taxativas, ou seja, devem estar descritas em lei. Em contrapartida, tendo em vista a impossibilidade de dispor todas as situações em que a competição se mostra inviável, o rol do art. 74, da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos é exemplificativo.

A presente contratação encontra suporte no art. 74, III, alínea “f”, da Lei n.º 14.133/2021, *verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição

[...]

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Trata-se, como se vê, de autorização legal para que, desde que observados os requisitos fixados no dispositivo, o gestor possa deixar de instaurar a licitação e contratar, diretamente por inexigibilidade, serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Com fulcro na exigência contida no ordenamento jurídico pátrio, temos que a inviabilidade de competição, via de regra, decorre da tecnicidade do serviço, singularidade da prestação e notória especialização do contratado.

A Secretaria Municipal da Assistência Social deixa claro que a capacitação pretendida é a que interessa a Administração e, que neste momento, é a única que apresenta as características necessárias para o cumprimento integral do interesse público, e, por conseguinte, efetivando a eficiência administrativa, ressaltando que a escolha não integra o mérito desta análise para sob pena de caracterizar afronta ao mérito administrativo de escolha, alertando que a responsabilidade, neste aspecto, fica adstrita a Secretaria Contratante e seus departamentos correlatos.

No caso em exame, objetiva-se a contratação da empresa Sete Serviços Empresariais Especializados LTDA-ME, responsável pela organização do evento técnico “25º Encontro do CONGEMAS – Região Nordeste”, a ser realizado em Aracaju/SE nos dias 07 e 08 de julho de 2025. Trata-se de evento voltado à capacitação e aperfeiçoamento de pessoal da assistência social, atividade que se amolda ao disposto na alínea “f” do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Importante destacar que constam dos autos: Folder de divulgação do evento, com programação detalhada, temas e nomes dos palestrantes; Atestado de capacidade técnica emitido pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, que reconhece a atuação satisfatória da empresa na organização de eventos técnicos anteriores relacionados à área da assistência social.

Tais elementos são suficientes para demonstrar que a empresa contratada possui conceito favorável no setor profissional pertinente, decorrente da experiência prática e da recorrente atuação na área, o que a qualifica como detentora de notória especialização, nos termos do §3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se que o objetivo da contratação é específico e singular, voltado à participação dos servidores em evento técnico com programação previamente definida e vinculada às diretrizes do SUAS, não se tratando de serviço genérico ou padronizado, mas sim de serviço técnico especializado de caráter predominantemente intelectual.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



A respeito trazemos o posicionamento do Tribunal de Contas da União, ao afirmar que para a caracterização da notória especialização, não é necessário que o contratado seja o único capaz de executar o objeto, bastando que demonstre desempenho pregresso ou reconhecimento técnico que permita à Administração concluir pela adequação e superioridade de sua atuação para o fim pretendido.

Do exposto, sedimentado está o entendimento de que a contratação em análise se adéqua ao teor da alínea “f” do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Sob a ótica da prestação dos serviços, ressalvamos que a singularidade não decorre da existência física de um único fornecedor, mas, da existência de peculiaridade no interesse público que exige solução não padronizada, específica para o caso **concreto, que torna a Contratada exclusiva sob a ótica da satisfação do interesse público, o que se depreende da justificativa apresentada pela Secretaria Contratante. Verifica-se a necessidade de construir, para cada caso, a solução adequada a satisfazer interesse público peculiar.**

No caso *subexamem*, na forma da solução proposta no Estudo Técnico Preliminar a participação dos servidores do Fundo Municipal de Assistência Social no evento de **participação no “25º Encontro do CONGEMAS – Região Nordeste, em Aracaju/SE** é de extrema importância para o aprimoramento dos conhecimentos e práticas dos profissionais que atuam na área da assistência social, bem como o evento preenche os requisitos da singularidade em razão da programação e dos palestrantes, sendo o única capaz de satisfazer o interesse público pretendido, em razão de ser um evento específico, presencial e que abrange toda a temática da qual há necessidade de capacitação pelos servidores.

Ressalva-se que não compõe as atribuições deste Órgão jurídico discutir a escolha o que fica sob a responsabilidade do gestor da pasta, com anuência do ordenador de despesas.

Cediços de que esta Procuradoria não discute os critérios de conveniência e oportunidade da contratação, mantendo-se adstrita à viabilidade jurídica, qual seja, adequação à hipótese prevista em



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

lei, temos que a caracterizada está a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, norteadas pela circunstância de que a Empresa é a única que satisfaz o interesse público dito pela Secretaria executiva contratante.

Tendo em vista o formalismo existente nos atos públicos, o qual encontra amparo no princípio da legalidade, o ordenamento jurídico pátrio impõe que as contratações administrativas devam ser iniciadas mediante processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a devida autorização, a indicação do objeto e a descrição orçamentária pertinente, esta autorizada pela Controladoria Geral desta Municipalidade, o que deve se observa atendido.

Superada a análise quanto à presença dos requisitos ensejadores da inexigibilidade, mister dizermos que, quanto aos requisitos estabelecidos para a contratação direta, que o art. 72 do Novo Diploma Legal exige:

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.

Das exigências impostas temos que as concernentes aos incisos I, II, IV (este último refletido na disponibilidade orçamentária), V, VI, VII e VIII instruem os autos remetidos a esta análise,



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

em cumprimento ao inciso III do artigo acima transcrito. Assim, da análise dos autos, verifica-se a satisfação dos requisitos exigidos.

No que concerne à publicidade, que deve ser observado pelo agente de contratação responsável, o parágrafo único da Lei n.º 14.133/2021 dispõe:

Art. 72 omissis

[...]

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.

Prima destacar que o legislador pátrio, ao inserir no art. 72, V, da Lei n.º 14.133/2021 que exige a comprovação dos requisitos de habilitação, buscou garantir ao Poder Público a avaliação em relação à reunião, pelos eventuais contratados, das condições mínimas exigidas para a contratação execução do objeto, sejam elas jurídica, técnica, financeira ou fiscal, preservando desse modo a segurança jurídica da contratação e os basilares que regem a atividade pública.

Quanto à regularidade fiscal, impende registrar a vedação constitucional do Poder Público contratar com aqueles que não esteja regular perante a Previdência Social, ou seja, Fazenda Pública, bem como entendimento jurisprudencial de que mesmo nas contratações diretas há exigibilidade de regularidade fiscal.

Fazendo uso da subsidiariedade, cabe registrar as disposições constantes na Instrução Normativa n.º 1.751 da RFB, a qual exige prova da regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, circunstância que fundamenta a exigência de regularidade fiscal em todos os processos de contratações públicas. Obsta dizer que a regularidade fiscal é condição explícita de contratação pública, bem como da consecução de empenhos e pagamentos.

Dos autos verifica-se a presença dos documentos de habilitação jurídica e técnica do contratado, bem como das certidões de regularidade fiscal conjunta federal, estadual, municipal e

7



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

trabalhista, devendo a Secretaria Contratante observar a necessidade atualização de quaisquer das certidões de regularidade fiscal, de modo a propiciar a formalização do instrumento contratual e do processo de pagamento.

Cedições da subserviência da formalização contratual à análise jurídica, passemos a avaliar os termos da minuta do contrato proposta.

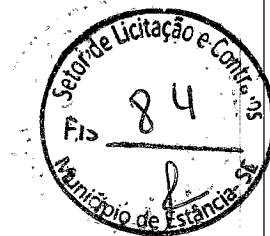
Como bem conceitua Matheus Carvalho, (2015, p. 525):

Os contratos administrativos são as manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, **havendo a participação do Poder Público, atuando com todas as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visando sempre à persecução de um fim coletivo.** Este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações de Estado. (Destaquei)

Tal definição se encontra explicitada no *caput* do artigo 89, da Lei n.º 14.133/2021, que versa: “os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”. Verifica-se, então, o fenômeno da verticalidade nesta relação contratual, dado que existe a supremacia do Poder Público.

A respeito das prerrogativas conferidas à Administração Pública, estas se caracterizam pelas chamadas cláusulas exorbitantes, que estão presentes, de modo explícito ou implícito, em todos os contratos administrativos, conferindo tratamento desigual entre a Administração e a outra parte contratante em virtude da predominância do interesse público sobre o particular.

Ensina a doutrina que todos os contratos administrativos possuem como características a onerosidade, vez que, como regra, o particular é remunerado pela execução e/ou entrega do serviço/bem objeto do contrato; formalidade, ante a indispensabilidade de uma forma definida em lei para a regularidade do contrato administrativo; é consensual, isto é, constitui-se pelo simples acordo de vontades entre as partes, não havendo imposição da Administração Pública; é comutativo, pois são previamente estabelecidos direitos e deveres a serem observados e cumpridos entre ambas as partes; é de adesão, dado que não se permite rediscutir as cláusulas estipuladas, cabendo à Administração



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

Pública elaborar as cláusulas e ao particular aceitá-las ou não e, por fim, são personalíssimos, ou seja, têm natureza *intuito personae*, porque devem ser celebrados apenas com o vencedor do processo licitatório, sendo vedado, em princípio, a transferência a terceiro.

Em relação ao formalismo dos contratos administrativos, o artigo 89, §§1º e 2º da Lei n.º 14.133/21, versa que:

Art. 89. omissis.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Ato contínuo, o art. 92 da Nova Lei de Licitações, fixa as cláusulas contratuais essenciais, 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 data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária 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;



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município

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 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.

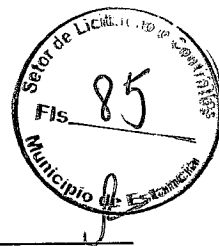
Da análise das disposições contidas no art. 95, da Lei n.º 14.133/2021, observamos que a minuta contratual atende as exigências do ordenamento jurídico. **Registra a necessidade de nomeação do Gestor Contratual para fins de acompanhamento de execução da contratação pretendida, em atendimento as disposições constantes no art. 171 da Lei n.º 14.133/2021.**

Das considerações dispostas nesta análise, ressalvando que a Administração Pública, observou as formalidades exigíveis a hipótese de contratação, pois mesmo sendo contratação direta não se autoriza o afastamento das formalidades indispensável a realização de qualquer contrato.

10



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
Procuradoria-Geral do Município



III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto nesta análise, manifesta-se pela juridicidade da contratação em exame, devendo o Agente de Contratação adotar as providências necessárias à publicação do extrato na imprensa oficial, conforme dispõe o parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, como condição de eficácia do ajuste.

Publique-se nos moldes legalmente exigidos para a espécie, ressaltando-se que a responsabilidade pela fundamentação da presente contratação é compartilhada entre os setores técnicos envolvidos, não sendo objeto desta manifestação o juízo de mérito administrativo.

Este é o parecer, submetendo à ratificação do Procurador-Geral.

Estância-SE, 30 de junho de 2025.

Lícia Fabyany de Oliveira Lopes
Assessora Jurídica
Portaria Nº 1.255/2025

Ratifico, em 30/06/2025

José Eduardo Habib Mendonça dos Santos
Procurador-Geral do Município
Decreto n.º 8.931/2025