



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 1/10

PARECER JURÍDICO N° 4572/2024

Processo n.º: 666/2024-COMP.CON.DIRETA-SEDURBI

Órgão: PGE

Tema: Inexigibilidade de Licitação

PARECER: 4572/2024 - PGE.

PROCESSO: 666/2024.

**ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E
INFRAESTRUTURA - SEDURBI.**

ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

**INEXIGIBILIDADE DO DEVER DE LICITAR. ART. 74, III, DA
LEI N° 14.133/2021. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE
CONDICIONADA.**

1 - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo proveniente da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEDURBI), sobre a possibilidade jurídica de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, III da Lei n° 14.133/2021, para fins de contratação direta do 26° ENACOR - Encontro Nacional de Conservação Rodoviária, da 49ª RAPv - Reunião Anual de Pavimentação + Minicurso, com 21 participantes, sendo 9 (nove) inscrições para o Evento com um Minicurso e 12 (doze) inscrições para o Minicurso, praticado na modalidade presencial, realizado pela ABDER ministrado de forma presencial no moderno Centro de Convenções AM Malls Sergipe, Av. Pres. Tancredo Neves, 4444 - Inácio Barbosa, Aracaju - SE, 49040-490, entre os dias 19 e 22 de agosto do ano corrente, solicitando análise e emissão de parecer jurídico.

Foram acostados aos autos a princípio todos os documentos necessários para a devida análise do pleito.

É o relatório, no essencial. Fundamento e opino.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, n°: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto n° 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 2/10

2 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Esses aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria-Geral do Estado incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados. Neste caso, matéria eminentemente de direito.

3 - FUNDAMENTAÇÃO

Conforme já exposto, a PM/SE requer análise jurídica acerca da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, III da Lei nº 14.133/2021, para fins de contratação direta do 26º ENACOR - Encontro Nacional de Conservação Rodoviária, da 49ª RAPV - Reunião Anual de Pavimentação + Minicurso, com 21 participantes, sendo 9 (nove) inscrições para o Evento com um Minicurso e 12 (doze) inscrições para o Minicurso, praticado na modalidade presencial, realizado pela ABDER ministrado de forma presencial no moderno Centro de Convenções AM Malls Sergipe, Av. Pres. Tancredo Neves, 4444 - Inácio Barbosa, Aracaju - SE, 49040-490, entre os dias 19 e 22 de agosto do ano corrente.

Consta dos autos a Justificativa, devidamente ratificada pelo Sr. Secretário de Estado da Pasta (págs. 88/110), bem como a sua autorização (págs. 74/75).

Dito isso, convém mencionar que a contratação direta não autoriza a inobservância às formalidades indispensáveis a qualquer contrato, com exceção quanto a observâncias das causas autorizadoras da Dispensa ou inexigibilidade restar da impossibilidade das formalidades do procedimento licitatório usual.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 3/10

Colabora com esse entendimento o renomado Professor Marçal Justen Filho¹, ao considerar a Contratação Direta uma modalidade anômala de licitação, in verbis:

"É evidente que a contratação direta não se confunde com os casos de concorrência, tomada de preços, etc. Mas a Contratação direta pressupõe um procedimento formal prévio, destinado a produzir a melhor escolha possível para a Administração.

Esse procedimento envolve autonomia variável para a Administração, mas não há margem de discricionariedade acerca da observância de formalidades prévias, as quais devem ser suficientes para comprovar a presença dos requisitos da Contratação Direta e para legitimar as escolhas da Administração quanto ao particular contratado ao preço adotado.

Isto posto, nota-se que a regra para a Administração Pública é a realização de licitação prévia às suas contratações, a não ser nos casos de dispensa ou inexigibilidade. O dever de licitar, a que todas as entidades integrantes da administração pública, direta e indireta, devem obediência, decorre do próprio sistema constitucional e ganha contornos mais definidos à luz da legislação ordinária.

A contratação direta, como o próprio nome revela, consiste na contratação feita pela Administração Pública sem que haja o prévio processo licitatório. A Contratação direta constitui medida excepcional, diante da regra constitucional insculpida no art. 37, inc. XXI, da Carta Magna:

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: [...]

¹Justen Filho Marçal Comentário à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho/São Paulo Thomson Reuters Brasil. 2021.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 4/10

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 (grifo nosso).

Como apontado, a contratação direta tem como espécies a dispensa e a inexigibilidade e ambas são exceções à regra da licitação, onde a constatação fática da inviabilidade de competição ou o enquadramento como uma faculdade de licitar é de inteira responsabilidade da Administração Pública.

Pretende a SEDURBI enquadrar o presente caso concreto em uma forma de contratação direta, correspondente à inexigibilidade, conforme art. 74, III, "f" da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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:

[...]

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 aduz que a "notória especialização" é a qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato (art. 6º, XIX c/c § 3º do art. 74).

Assim, a Nova Lei de Licitações elenca três requisitos básicos

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 5/10

a serem seguidos: que se trate de serviço técnico elencado no inciso III do art. 74, que o serviço não seja de publicidade ou divulgação e que não seja permitida a subcontratação do objeto.

Segundo Jacoby Fernandes² pode-se concluir quanto a singularidade do serviço, que a motivação do ato do gestor público, deve evidenciar que a pretensa contratada é essencial e indiscutivelmente a mais adequada à plena satisfação do objeto, *in verbis*:

[...] A exigência da lei ficou agora mais clara e objetiva; sai da discussão de singular, que poderia até ser sinônimo de único no mundo, para uma discussão de confiar que uma empresa ou um profissional é o mais adequado para a execução do serviço.

Assim, é razoável, nos termos da lei posta, que a motivação revele a qualidade da decisão: por que foi escolhido determinado profissional; o que levou o gestor a confiar que esse determinado profissional era o "mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato", reconhecendo-se uma melhor flexibilização da norma.

Apesar de o feito ter sido instruído com base no art. 74, III, "f" da Lei nº 14.133/2021 (contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal), convém destacar também, que a Associação Brasileira dos Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagem - ABDER tem exclusividade na execução do 26º ENACOR - Encontro Nacional de Conservação Rodoviária, da 49ª RAPV - Reunião Anual de Pavimentação, com a Feira de Exposições - 5ª ExpoEnacor, no período de 19 a 22 de agosto de 2024, em Aracaju/SE, no Centro de Convenções AM Malls Sergipe (págs. 40/42).

Quanto ao procedimento, embora se trate de inexigibilidade de licitação, não significa que o gestor público pode contratar livremente, sem atender e demonstrar ter cumprido as exigências

²FERNANDES, Ana Luiza Jacoby; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby. **Contratação Direta sem licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021**. vol. 2. 11 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 6/10

legais. Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 elenca que os processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

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 (págs. 04/08, 09/28, 26/28 e 29/33);

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 (págs. 80/85);

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (págs. 43/71);

VI - razão da escolha do contratado (págs. 92/107);

VII - justificativa de preço (págs. 107/108);

VIII - autorização da autoridade competente (págs. 74/75).

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.

No que concerne ao Documento de Formalização de Demanda (DFD)

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 7/10

- págs. 04/08, trata-se de documento, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar (págs. 09/28) é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, dando base ao anteprojeto, termo de referência ou projeto básico a serem elaborados caso de conclua pela viabilidade da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar, se for o caso, deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação e deverá conter os elementos mínimos descritos na Lei nº 14.133/2021 (art. 18, § 1º incs. I, IV, VI, VIII e XIII). Em caso de não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, deverá a consulente apresentar as devidas justificativas.

Dessarte, a análise de riscos (págs. 26/28) poderá elencar os riscos que possam comprometer a boa execução contratual, já o Termo de Referência ou Projeto Básico deverá conter os parâmetros e elementos descritos no art. 6º inc. XXIII ou XXV da Lei nº 14.133/2021 respectivamente.

Observe-se que não poderá participar da execução do contrato autor de anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados (art. 14, I e II, salvo exceção do § 4º do mesmo artigo).

A estimativa da despesa deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 do novo diploma, ***in verbis***:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto [...]

§ 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa**, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 8/10

que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo. [...]

Analizando o caso concreto, em comparação com a legislação sobre a matéria, fica evidenciado que a situação apresentada enquadra-se na aquisição direta disciplinada no art. 74 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Cumpre lembrar que não cabe a esta especializada a análise econômica do pleito, limitando-se às questões de cunho jurídico.

Dessa forma, o presente parecer concentra-se quanto à possibilidade jurídica, sem adentrar no mérito da oportunidade e conveniência, inclusive sobre o preço, o que é de inteira responsabilidade da Administração Pública.

Necessário, ainda, que a pretensa contratada preencha os requisitos de habilitação e qualificação mínima, elencados no art. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Em suma, resta a consulente, atender e demonstrar os seguintes requisitos legais:

- I** - Abertura, solicitação e planejamento da contratação direta;
- II** - Estimativa de despesa e disponibilidade orçamentária;
- III** - Justificativa do preço, do fornecedor;
- IV** - Habilitação e qualificação mínima;
- V** - Parecer Jurídico;
- VI** - Aprovação e publicação da contratação.

Pondero que a minuta do contrato administrativo deverá reproduzir as cláusulas essenciais previstas no art. 92 do novo regulamento.

Por fim, observe-se a necessidade da publicação do aviso de contratação direta e do contrato firmado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), por força do art. 174, § 2º, III e V da

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 9/10

Lei nº 14.133/2021.

Urge esclarecer, mais uma vez, porque de notória relevância, que a veracidade de todas as informações e documentação apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes.

Neste passo, convém chamar a atenção para a possibilidade de responsabilidade solidária do contratado e ao agente público pelo dano causado ao erário, em caso de contratação direta indevida, nos casos de dolo, fraude ou erro grosseiro, podendo as responsabilidades recaírem nas esferas civil, administrativa ou penal, conforme art. 73 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, em caso de dolo, ocorrerá responsabilidade por improbidade administrativa, a partir da Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021 e a possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar para apuração das irregularidades, de modo que caso a contratação direta tenha sido realizada fora das hipóteses previstas em lei, constituirá crime previsto no art. 337-E do Código Penal Brasileiro.

5 - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opino pela **possibilidade condicionada** da presente contratação direta por inexigibilidade de licitação, desde que atendidas as recomendações aqui aduzidas, as publicações de estilo.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos à autoridade superior.

Aracaju, 12 de agosto de 2024

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 10/10



ASSINADO ELETRONICAMENTE
Verificar autenticidade conforme mensagem
apresentada no rodapé do documento

PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR
Procurador(a) do Estado

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: MBGH-MIR6-KQY8-LTLW



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 15/08/2024 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR - 12/08/2024 21:10:30 (Docflow)