



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 1/9

PARECER JURÍDICO Nº 2462/2024

Processo n.º: 160/2024-COMP.CON.DIRETA-SEMAC

Órgão: PGE

Tema: **Dispensa de Licitação**

PARECER: 2462/2024- PGE.

PROCESSO: 160/2024.

**ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E
AÇÕES CLIMÁTICAS - SEMAC.**

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO.

**DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, INCISO II DA LEI Nº
14.133/2021. DECRETO Nº 342/2023. ATENDIMENTO AO
INTERESSE PÚBLICO. CARÁTER EXCEPCIONAL. RECOMENDAÇÕES.
POSSIBILIDADE CONDICIONADA.**

1 - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo proveniente da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Sustentabilidade e Ações Climáticas - SEMAC, sobre a possibilidade jurídica de procedimento licitatório, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021, para fins de contratação direta para a aquisição de materiais de limpeza para atender as demandas da Secretaria, solicitando análise e emissão de parecer jurídico.

Foram acostados aos autos os documentos necessários à análise jurídica.

Em breve síntese, é o que importa relatar.

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: 2/9

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.

3 - FUNDAMENTAÇÃO

Conforme já exposto, a SEMAC solicita análise e emissão de parecer jurídico acerca da dispensa de licitação nos moldes do art. 75, II da Lei nº 14.133, para a aquisição de materiais de limpeza.

Registra-se ainda, que constam dos autos a justificativa (págs. 79/80), bem como a autorização (págs. 02/03), devidamente assinadas pela Sra. Secretária da pasta.

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



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 3/9

eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (grifo nosso).

Como apontado, a contratação direta tem como espécies a dispensa e a inexigibilidade. A fim de cumprir fielmente os preceitos legais, os órgãos da Administração têm buscado a modalidade e o tipo de licitação mais adequados ao objeto. Nesse toar, pretende a consultante realizar a contratação com base no art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021. Veja-se:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Observe-se que nas contratações por pequeno valor o limite estabelecido inicialmente pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos será de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), nos casos de contratações de serviços e aquisições.

Entretanto, o art. 182 da Lei nº 14.133/2021 estabelece a atualização dos valores por ela fixados. Essa atualização deve ocorrer em 1º de janeiro de cada ano pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplos Especial (IPCA-E) ou qualquer outro que venha a substituí-lo, devendo ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Assim, o Decreto nº 11.871/2023, vigente a partir de 1º de janeiro de 2024, que atualiza os valores do novo diploma licitatório

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: 4/9

para o ano de 2024 estabelece o limite de **R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos)** para serviços e compras (art. 75, II da Lei nº 14.133/2021).

Logo, a contratação pleiteada encontra-se dentro do limite legal (págs. 25/26).

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

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser

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: 5/9

divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

No que concerne ao Documento de Formalização de Demanda (DFD) - págs. 58/61, trata-se de documento, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade da contratação. Este deve conter as informações prescritas no art. 8º do Decreto nº 10.947/2022.

O Estudo Técnico Preliminar (págs. 04/08) 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 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 foram acostados alguns orçamentos (págs. 16/22), no entanto, não consta dos autos a Tabela de Valores de Referência - TVR, devendo ser providenciada para a regular instrução do feito.

Cumpre lembrar que 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.

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: 6/9

[...]

§ 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 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.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

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.

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: 7/9

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. 75, § 3º c/c 174, § 2º, III e V da Lei nº 14.133/2021.

Cabe frisar, por oportuno, que é vedado o fracionamento de despesa. Nesse sentido, esclarece o § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021:

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:

- I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;
- II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Logo, o inciso I define que o tempo da despesa será o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, já o inciso II define que devem ser somadas as despesas de mesma natureza, ou seja, do mesmo ramo de atividade. Para melhor exemplificação, aduz o jurista Jacoby Fernandes¹:

1 FERNANDES, 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: 8/9

O primeiro inciso define o tempo da despesa correspondendo ao exercício financeiro. Textualmente: o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora.

Exemplificando: **se o gestor vai fazer uma reforma no edifício sede do Tribunal, deve considerar o que vai gastar no exercício, ainda que não contrate tudo de uma só vez.** Se for a troca de piso de 15 andares, não poderá consumir o valor limite definido no inciso I e contratar a reforma do piso de 7 andares cujo valor é 100.000 reais e, depois, da conclusão dessa parte, contratar mais 100.000 reais para reforma de outros andares. [...]

Com isso, não mais subsiste a interpretação de somar o valor do contrato, ainda que fosse serviço contínuo e ultrapassasse o exercício financeiro. Um outro exemplo: manutenção de elevadores, cujo valor mensal fosse de 5.000 reais, para alguns tribunais não poderia ser enquadrado no inciso I, porque somado todo o valor do contrato, 60 meses, o valor seria superior ao definido no inciso. **Agora pode, porque a lei determina que seja considerado só o exercício financeiro.**

O outro limite de uso do inciso também veio a resolver antiga polêmica. Deve ser considerada a soma das despesas de mesma natureza. [...] Assim, por exemplo, **a reforma do edifício referida anteriormente, pode ser contratada até o limite de 100.000 reais e a instalação de piso, por mais 100.000 reais, porque existe no mercado empresa de especialidade diversa do executor da obra anterior.** Ainda que os serviços sejam aparentemente integrados, a diferença do ramo de especialidade justifica a contratação separada.

Cumpre salientar que é de inteira responsabilidade do ordenador de despesas a instrução do procedimento, em especial a especificação do objeto e a composição de preços, pela qual esta especializada em nada responde.

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

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: 9/9

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.

4 - CONCLUSÃO

Do exposto, o opinativo é no sentido da **possibilidade condicionada** de se utilizar dispensa de licitação, nos exatos termos deste parecer.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos à autoridade superior.

Aracaju, 13 de maio de 2024



ASSINADO ELETRONICAMENTE
Verificar autenticidade conforme mensagem
apresentada no rodapé do documento

PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR
Procurador(a) do Estado

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: 3DWT-95BD-E0FW-K0VT



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 15/05/2024 é(são) :

- PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR - 13/05/2024 11:29:15 (Docflow)



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 1/1

DELIBERAÇÃO

Processo nº: **160/2024-COMP.CON.DIRETA-SEMAC**

- ☒ APROVO
- ☐ APROVO COM RESSALVAS Despacho Motivado nº:
- ☐ REFORMO O PARECER Despacho Motivado nº:
- ☐ DESPACHO
- ☐ DILIGÊNCIA

APROVO o Parecer nº 2462/2024, de ilustre lavra, por seus fundamentos jurídicos.

Aracaju, 14 de maio de 2024



ASSINADO ELETRONICAMENTE
Verificar autenticidade conforme mensagem
apresentada no rodapé do documento

MARCELO AGUIAR PEREIRA
Procurador (a) -Chefe