



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 1/7

PARECER JURÍDICO N° 5795/2023

Processo n.º: 870/2023-COMPRAS.GOV-SEDURBI

Órgão: PGE

Tema: Inexigibilidade de Licitação

PARECER: 5795/2023 - PGE.

PROCESSO: 870/2023.

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

ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

**INEXIGIBILIDADE DO DEVER DE LICITAR. IMPOSSIBILIDADE DE
COMPETIÇÃO. ARTIGO 25, CAPUT, DA LEI N° 8.666/1993.
RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.**

1 - RELATÓRIO

Trata-se, no caso vertente, de pedido de análise e emissão de parecer na forma do artigo 25, caput da Lei n° 8.666/1993 pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEDURBI) acerca de contratação por inexigibilidade de licitação, que tem por finalidade a contratação de interessados na prestação de serviços de coleta, transporte e distribuição de água potável para consumo humano e animal, para atender demandas de municípios sergipanos em Situação de Emergência (SE) ou em Estado de Calamidade Pública (ECP), devidamente decretada pelo Poder Público Municipal ou Governo do Estado, homologada pelo Governo do Estado e, quando necessário, reconhecido pelo Governo Federal, para o ano de 2024.

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

É o relatório, no essencial. Fundamento e opino.

2 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

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: 2/7

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, trata-se de contratação direta com fulcro no artigo 25, caput da Lei nº 8.666/1993 pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEDURBI), que tem por finalidade a contratação de interessados na prestação de serviços de coleta, transporte e distribuição de água potável para consumo humano e animal, para atender demandas de municípios sergipanos em Situação de Emergência (SE) ou em Estado de Calamidade Pública (ECP), devidamente decretada pelo Poder Público Municipal ou Governo do Estado, homologada pelo Governo do Estado e, quando necessário, reconhecido pelo Governo Federal, para o ano de 2024.

Dito isso, tem-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

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: 3/7

Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]

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

Como apontado, a contratação direta tem como espécies a dispensa e a inexigibilidade. A dispensa, por sua vez, tem, como subespécies, a licitação dispensada e a licitação dispensável.

O **credenciamento** é o sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados. Aqui, a licitação é inexigível, ancorando-se na hipótese prevista no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993.

A finalidade do credenciamento é justamente possibilitar à Administração a obtenção do maior número possível de contratados, nas situações em que tal condição seja imprescindível à perfeita consecução do interesse público tutelado pela Administração.

Por essa razão, a Administração deve demonstrar, em cada caso, que não é possível determinar de antemão a quantidade específica de particulares que será necessária para fazer frente as futuras demandas administrativas, de modo que quanto mais credenciados, melhor será o atendimento ao interesse público.

Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr assevera:

Não deve haver limites para o credenciamento, número máximo de credenciados. Por exemplo, se a

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.

Este documento foi assinado via DocFlow por PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 4/7

Administração quer contratar cinco laboratórios para realizar serviços médicos, que faça licitação e contrate os cinco mais bem classificados. Agora, se a Administração quer contratar todos os laboratórios existentes, então sim cabe o credenciamento, realizado por meio de inexigibilidade de licitação pública." (NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. São Paulo: Dialética, 2003. P, 214).

Quanto ao procedimento e às cautelas para instituição do credenciamento, válido trazer à colação Pergunta e Resposta veiculada na Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC) n° 249, p. 1107, nov/2014:

As contratações da Administração Pública precisam, como regra, ser precedidas da realização de procedimento licitatório que assegure condições de igualdade aos potenciais interessados e seja capaz de selecionar a proposta mais vantajosa para satisfazer o interesse público envolvido na celebração do contrato. Logo, a finalidade da licitação é selecionar um ou um número certo de futuros contratados, à medida que assim se faça necessário para atender à demanda administrativa por meio dessas contratações.

O credenciamento, por sua vez, é o procedimento administrativo no qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado. Atendidas às condições fixadas, os interessados serão credenciados em condição de igualdade.

Esse procedimento tem cabimento quando a necessidade da Administração não puder ser satisfeita por meio da contratação de um ou de um número certo de particulares, mas, pelo contrário, exige a contratação do maior número possível de interessados aptos para atendê-la.

É exatamente essa característica que afasta o cabimento de procedimento licitatório para formação do credenciamento. Todos os interessados que preencherem

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.

Este documento foi assinado via DocFlow por PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 5/7

as condições impostas pelo regulamento a ser expedido pela Administração serão credenciados e, por consequência, estarão aptos a serem contratados. Logo, o fundamento legal para o credenciamento é o art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93. A necessidade de contratação de todos os particulares caracteriza a inviabilidade de competição.

No Acórdão nº 5.178/2013, a 1ª Câmara do TCU tratou do tema e destacou que a aplicação do credenciamento para contratação de serviços deve observar os requisitos consagrados pela jurisprudência daquela Corte, especialmente o Acórdão nº 351/2010 - Plenário:

- i) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;*
- ii) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;*
- iii) a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.*

Logo, a avença que se almeja celebrar, possui natureza de contrato **e em hipótese alguma criará regime de exclusividade.**

Diante da impossibilidade de competição para a prestação do serviço, todos os interessados que atenderem os requisitos preestabelecidos serão contratados diante da natureza do serviço, que é considerado de grande relevância pública.

Destarte, sob a perspectiva da isonomia, o Estado de Sergipe não deve ter a discricionariedade de admitir ou não empresas. Uma vez atendidos os pressupostos e requisitos previstos caberá à Administração Pública credenciá-las. Trata-se de ato vinculado.

Quanto ao valor do produto ou serviço, **a ausência de disputa não significa um preço imensurável**. Nesse sentido, a prestação dos serviços e os critérios adotados para o cálculo dos valores a serem pagos serão com base nos valores e critérios estabelecidos no Edital de Credenciamento da União para a operação carro-pipa do Governo

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.

Este documento foi assinado via DocFlow por PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 6/7

Federal gerido pelo Exército Brasileiro do mesmo ano ou do ano mais próximo da vigência deste Edital de Credenciamento da Operação Carro-Pipa do Estado de Sergipe OCP-SE, gerido pela Superintendência Estadual de Proteção e Defesa Civil (págs. 47/48).

Por fim, urge esclarecer que a minuta contratual deve conter as cláusulas estabelecidas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993 e mais uma vez, porque de notória relevância, que a veracidade de todas as informações e documentação apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes.

Nesse passo, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, **em caso de malversação da verba pública**, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021, complementada pela Lei nº 10.028/2000, que criou tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

4 - CONCLUSÃO

Do exposto, o opinativo é no sentido da possibilidade condicionada, desde que seja inviável a competitividade.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos à autoridade superior.

Aracaju, 14 de novembro de 2023



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.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 7/7

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.

Este documento foi assinado via DocFlow por PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR

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: THW5-OCJN-BYYN-PLWN



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 05/12/2023 é(são) :

- PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR - 14/11/2023 12:54:00 (Docflow)