



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Controladoria Geral
Rua Francisco Santos, 160 -1º andar - Centro -
Itabaiana/SE. PABX: (79) 3431-9712 -
controladoria@itabaiana.se.gov.br



PARECER Nº 75/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS EM ATERRO SANITÁRIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTS. 72 E 74, I. LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO.

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, que esta subscreve, nos autos em epigrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade do procedimento administrativo de contratação direta, através da inexigibilidade de licitação, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO.

Vem ao exame deste Controle Interno requisição de parecer técnico, acerca da admissibilidade do procedimento administrativo de contratação direta, através da inexigibilidade de licitação para contratação de empresa para prestação de serviços visando a destinação final de resíduos Classe II, sendo eles Resíduos Classe IIA e IIB e Resíduos da Construção Civil (RDC) em Aterro Sanitário, em atenção aos interesses da Secretaria de Obras, Urbanismo, Infraestrutura e dos Serviços Públicos conforme justificativa e especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

Os autos vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Consta autorização da demanda;
2. Consta Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborado pela Secretaria Municipal de Obras e dos Serviços Públicos;
3. Consta ofício solicitando a designação dos responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP e Termo de Referência - TR;

4. Consta memorando designando responsáveis pela elaboração do Estudo Técnica Preliminar - ETP e Termo de Referência - TR;
5. Consta Estudo Técnico Preliminar - ETP;
6. Consta Termo de Referência - TR;
7. Consta Matriz de Risco;
8. Consta pedido de aprovação de ETP, TR e Gerenciamento de Risco;
9. Consta aprovação ETP, TR e Gerenciamento de Risco;
10. Consta e-mail encaminhado a Termoclave Ambiental solicitando documentação;
11. Consta ofício solicitando pesquisa de preços;
12. Consta proposta de preços - Termoclave Ambiental;
13. Consta relação de documentos (Habilitação Jurídica, regularidade Fiscal, Social, Trabalhista, qualificação técnica, econômica- Financeira);
14. Consta Termo de Referência;
15. Consta ofício encaminhando documentação capaz de atestar o preço de mercado praticado;
16. Consta ofício solicitando elaboração de impacto orçamentário-financeiro;
17. Consta Declaração sobre Aumento de Despesa;
18. Consta Declaração sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro;
19. Consta ofício encaminhando Impacto Orçamentário-Financeiro;
20. Consta Justificativa para Inexigibilidade de Licitação;
21. Consta ofício solicitando Parecer Técnico.

Instruído o procedimento, no que importa relatar, os autos vieram ao Controle Interno para análise e parecer.

2.PRELIMINARMENTE.

2.1. DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO.



- I- assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II- assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III- evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV- incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Dessa forma, a Licitação é o procedimento administrativo que tem por objetivo expresso a seleção de proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, evitar sobrepreço ou superfaturamento que venham a causar danos ao erário e, ao mesmo tempo, possibilitar que qualquer particular venha a celebrar contrato com o Poder Público.

Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a res pública.

Assim, busca-se, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, uma atuação pautada na eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público se vê na situação onde é inviável proceder a licitação para contratação de prestador de serviços, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame. Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora técnicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 74 da mesma Lei.

A atual legislação de licitações e contratos dispôs em seu art. 72 o rol de documentos necessários para a conformidade das contratações diretas. Vejamos:

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.

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.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

4.1 .DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA.

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

4.2 .ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

Quanto ao estudo preliminar, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem estudo preliminar, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a



Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);

- Justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar e percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58, de 2022.

4.3 GERENCIAMENTO DE RISCO

Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que contém a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

4.4 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Controladoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências legais.

4.5 DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

A contratação por inexigibilidade ou dispensa de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021).

Verifica-se que para a justificativa do preço praticado foram utilizados valores contratos de outras municipalidades e a proposta comercial da empresa para realidade local.

Dito isto, verifica-se que, no caso, o valor do custo da contratação está compatível com os valores do mercado.

4.6 DO PARECER JURÍDICO.

Infere-se que será juntado posteriormente o parecer jurídico para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021.

4.7 DA PREVISÃO DE ORÇAMENTO.

Consta Declaração de Impacto Orçamentário e Financeiro, em cumprimento ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

4.8 DA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA E ESCOLHA DO FORNECEDOR.

Como requisito fundamental para a contratação direta de serviços técnicos especializados, o legislador entendeu que deve estar demonstrada a notória especialização do contratado.

Nesse sentido, o art. 74, I, da Lei nº 14.133/21 dispõe da seguinte forma:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

Embora a redação do inciso I mencione aquisição de bens, a jurisprudência e as doutrinas administrativas majoritárias reconhecem a aplicação por analogia para a contratação de serviços quando presente a inviabilidade de competição, como é o caso de prestação de serviços de destinação final de resíduos sólidos em aterros sanitários licenciados, que no caso em comento, há apenas um prestador disponível com condições factíveis de realizar a demanda em xeque, conforme Justificativa de Inexigibilidade anexa ao procedimento.

Ademais, a contratação está em conformidade com os princípios da administração pública, especialmente os da eficiência, economicidade e interesse público, tendo em vista que a prestação desse serviço é obrigatória e sua não realização pode acarretar danos ambientais e responsabilização do ente público.

Portanto, encontra-se presente a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

Dessa forma, entende-se que foram preenchidos os documentos obrigatórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e o processo esgotou legalmente todas as etapas obrigatórias até a presente manifestação deste setor de controle interno.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas nos artigos 72 e 74, inciso I da Lei 14.133, de 2021, manifesta-se, portanto pela continuidade do processo licitatório de contratação direta, por inexigibilidade de licitação e seus ulteriores atos, ressalvando que no momento da contratação deverão ser atualizadas as certidões da empresa.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 17 de abril de 2025.

Ana Karoline Oliveira Borges
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES
Secretária Municipal de Controle Interno

Guilherme Maciel Alves
GUILHERME MACIEL ALVES
Coordenador de Núcleo