



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Controladoria Geral

Rua Francisco Santos, 160 - 1º andar – Centro – Itabaiana/SE. PABX:
(79) 3431-9712 - controladoria@itabaiana.sc.gov.br



PARECER N° 43/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM ASSESSORIA E CONSULTORIA ESPECIALIZADA. G & Q GESTÃO E QUALIDADE CONSULTORES LTDA. ART. 74, III, "C". LEI N° 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 epígrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade da admissibilidade 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 da empresa para prestação de serviços em assessoria e consultoria técnica especializada em desenvolvimento de estudos e avaliações, com foco na sustentabilidade econômico-financeira, G & Q GESTÃO E QUALIDADE CONSULTORES LTDA, para atender a Secretaria de Educação do município de Itabaiana/SE, 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 de Educação de Itabaiana/SE em obediência aos

requisitos do art. 18, inciso I da Lei. 14.133/2021¹ e art. 8 do decreto nº 10.947/2022;

3. Consta Ofício;
4. Consta memorando designando responsável pela elaboração do ETP e TR;
5. Consta Estudo Técnico Preliminar - ETP;
6. Consta Termo de Referência (TR).
7. Consta Matriz de Risco;
8. Consta Pedido de aprovação do ETP, TR e Matriz de Risco;
9. Consta Despacho aprovando ETP, TR e Matriz de Risco;
10. Consta Pedido de Orçamento;
11. Consta solicitação de proposta de preços e demais documentações;
12. Consta ofício de pesquisa de preço fracassada;
13. Consta proposta de preços;
14. Consta relação de documentos (Habilitação Jurídica, regularidade Fiscal, Social, Trabalhista, qualificação técnica, econômica- Financeira) da empresa G & Q Gestão de Qualidade Consultores LTDA - EPP;
15. Consta Termo de Referência (TR) consolidado;
16. Consta Justificativa de Inexigibilidade de Licitação;
17. Consta pedido de Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
18. Consta declaração sobre aumento de despesa;
19. Consta encaminhamento de Impacto Orçamentário e Financeiro;
20. Consta Impacto Orçamentário e Financeiro;
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

Sabe-se que o Parecer do Controle Interno em Processos Licitatórios refere-se ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, além de cumprir a função da análise do procedimento, bem como, os pressupostos formais materiais, ou seja, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo com o sistema jurídico vigente.

Urge informar que a veracidade das informações e documentações ora

apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei nº 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei nº 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Desta forma, a discricionariedade e conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Inferre-se do Art. 37, inciso XXI, da CF/88, que a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações 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.”

Esta é a premissa geral, que faz com que o processo licitatório pela Administração Pública seja de realização obrigatória em atenção ao princípio constitucional da isonomia, de onde sobressai o entendimento de que contratações ao arrepio da legislação de regência constituem verdadeira burla a contaminar os contratos realizados, sujeitando o agente político às sanções legais.

A regra da obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório comporta exceções, conforme preceitua a própria Constituição Federal, quando, ao cuidar da matéria no inciso XXI do art. 37, autorizou a legislação infraconstitucional especificar os casos que não se submetem a prévio certame.

Assim, em consonância com o permissivo constitucional, o legislador editou a (Lei nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos Administrativos)), instituindo duas hipóteses de contratação direta, que escapam ao crivo da licitação, **denominadas de dispensa e de inexigibilidade**.

A lei nº 14.133/2021, dispõe sobre os casos de inexigibilidade de licitação, previstos no seu art. 74, dentre os quais, merece especial destaque, por se tratar da situação sob análise, a hipótese de prevista no inciso III, alínea “c”, desse dispositivo legal, que tem redação do seguinte teor:

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;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Assim, quando a possibilidade de contratação for colocada de forma aberta, acessível para todas as pessoas que satisfaçam os requisitos exigidos e nela tenham interesse, não haverá sentido em fixar qualquer competição. Não há uma seleção, no sentido de disputa, pois a Administração Pública pretende, ao menos potencialmente, contratar todos os fornecedores aptos.

In casu, a Administração Pública selecionou de todos os particulares que preencheram os requisitos necessários para o fornecimento de determinado bem ou serviço, de forma a facilitar futuras contratações.

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

4. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

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 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.

Portanto, a necessidade da contratação está justificada, uma vez que a Secretaria Municipal de Educação atua em um contexto complexo e dinâmico, com demandas crescentes e necessidade de constante atualização no que diz respeito ao planejamento orçamentário estratégico, se fazendo necessário, portanto, a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica.

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 nº 14.133, de 2021).

Verifica-se que o valor da contratação levou em consideração a estimativa de despesa, calculada na forma estabelecida no art. 23 da referida Lei e Justificativa de Preço, bem como na forma do art. 7º, da Instrução Normativa SIEG/S/ME Nº 65/2021.

Dito isto, verifica-se que, no caso, o valor do custo da contratação estar compatível com as diretrizes acima apontadas, de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

4.6 DO PARECER JURÍDICO

Infer-se que, em momento posterior, será anexado o parecer jurídico que fundamenta a contratação direta, em conformidade com o artigo 72, inciso 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 A CONTRATAÇÃO DIRETA E ESCOLHA DO FORNECEDOR

A justificativa aponta que a contratação direta e a escolha do fornecedor remete-se quando da entrega da proposta de preços, bem como os documentos de Habilitação do **G & Q Gestão e Qualidade Consultores LTDA** e assinatura do seu representante legal.

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

Assim, o processo esgotou legalmente todas as etapas obrigatórias até a presente manifestação deste setor de controle interno.

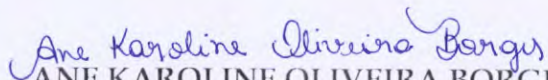
5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas nos artigos 72 e 75, inciso VIII 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 o Setor de Licitações deverá atualizar as certidões do fornecedor.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SI, 12 de março de 2025.


ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

GUILHERME MACIEL ALVES
COORDENADOR DE NÚCLEO

