



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 39/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, ALVO DA CHAMADA PÚBLICA DO FNDE. ART. 72 e 75. IV, ALÍNEA "E". 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 epígrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo de contratação direta, através da dispensa 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 dispensa de licitação para aquisição de gêneros alimentícios, que estão sendo alvo da chamada pública do FNDE, para o prazo necessário de conclusão daquele, destinados aos alunos matriculados em toda rede de ensino do Município, atendendo às necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Itabaiana/SE.

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

1. Consta Documento de Formalização de Demanda (DFD) elaborado pelo Secretaria de Desenvolvimento Social de Itabaiana/SE;
2. Consta solicitação dos responsáveis para a elaboração do EIP e do TR;

3. Consta Memorando designando os responsáveis para a elaboração do EIP e do TR;
4. Consta Portaria designando servidores para a função de membros da equipe de planejamento das contratações públicas;
5. Consta Estudo Técnico Preliminar;
6. Consta Termo de Referência (TR);
7. Consta Matriz de Gerenciamento de Riscos;
8. Consta Ofício solicitando a Aprovação do EIP, TR e MR;
9. Consta Aprovação e continuidade de ações de procedimento de contratação;
10. Consta Ofício encaminhando o DFD, EIP e o TR para a realização da Pesquisa de Mercado;
11. Consta Pesquisa de Preços;
12. Consta Relatório da Pesquisa de Preços;
13. Consta Ofício encaminhando a Pesquisa de Preços;
14. Consta relação de documentos (Proposta, habilitação jurídica, regularidade fiscal, social, trabalhista, qualificação técnica, econômica-financeira) do fornecedor: MA Comercial de Alimentos LTDA;
15. Consta relação de documentos (Proposta, habilitação jurídica, regularidade fiscal, social, trabalhista, qualificação técnica, econômica-financeira) do fornecedor: Marcelo Comércio de Frutas e Verduras LTDA;
16. Consta Termo de Referência Consolidado;
17. Consta Ofício solicitando o Impacto Financeiro e Orçamentário;
18. Consta Ofício encaminhando o Impacto Financeiro e Orçamentário;
19. Consta Declaração de Aumento de Despesa;
20. Consta Impacto Financeiro e Orçamentário;
21. Consta Justificativa;
22. Consta Ofício ao Controle Interno solicitando a elaboração do 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

Infere-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**.

Nos moldes previstos no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21, com atualização de valores dada pelo DECRETO Nº 12.343, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024, a licitação será dispensável quando a aquisição envolva o emprego de recursos inferiores R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), no caso de outros serviços e compras. Sabe-se que cabe ao administrador fazer a análise do caso concreto, com relação ao custo-benefício desse procedimento, levando-se em conta o princípio da eficiência e o interesse público que a contratação direta proporciona.

O preço máximo total estimado para a aquisição, conforme se extrai do Termo de Referência elaborado pelo setor demandante, se apresenta inferior ao limite estabelecido no artigo 75, II, da Lei nº. 14.133/21. Assim, a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23 da Lei nº. 14.133/21, mostrando-se satisfatória.

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

A Instrução Normativa nº 58/2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP traz a seguinte previsão no seu art. 14:

Art. 14. A elaboração do ETP:

I – é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

Quanto ao estudo preliminar, verifica-se que a Administração deixou de juntá-lo por ser facultativo (art. 75, VIII).

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, tendo sido estimado o quantitativo do objeto e amparado por documentos juntados aos autos. 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). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 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.

Dito isto, verifica-se que, no caso, o valor do custo da contratação foi realizado através de pesquisa de mercado e esta compatível com as diretrizes acima apontadas, de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

4.6 DO PARECER JURÍDICO

Inferre-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 A CONTRATAÇÃO DIRETA

A justificativa fundamentou-se no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, que autoriza a dispensa de licitação para contratação cujo valor seja inferior a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

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

4.8 DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

No caso, foi juntada à justificativa que apontou à razão da escolha do fornecedor, em cumprimento de artigo. 72, VI, da Lei nº 14.133, de 2021.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, observadas rigorosamente as disposições consignadas nos artigos 72 e 75, inciso IV, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, ressalta-se a imperiosa necessidade de que os responsáveis pela condução do procedimento licitatório assegurem a integralidade e a atualização contínua das certidões exigidas. Nesse contexto, manifesta-se favoravelmente à continuidade do processo de contratação direta, por meio de dispensa de licitação, e aos subsequentes atos administrativos pertinentes, sem outras ressalvas a registrar.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 10 de março de 2025.

Ané Karoline Oliveira Borges.
ANÉ KAROLINE OLIVEIRA BORGES
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

João Vitor M. Rocha
JOÃO VITOR MENDONÇA ROCHA
ASSESSOR ESPECIAL III