



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 149/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
CONTRATAÇÃO DIRETA.
DISPENSA ELETRÔNICA.
SOFTWARE EM GESTÃO
PÚBLICA PARA CADASTRO.
ART. 75, II, LEI Nº 14.133/2021.

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, que esta subscreve, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca 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 a requisição de parecer técnico, acerca da admissibilidade do procedimento administrativo de contratação direta, através da dispensa de licitação, para contratação de empresa especializada na licença de uso de software em gestão pública para cadastramento de visitantes, incluindo implantação, treinamento, manutenção e suporte técnico, bem como cadastro, emissão de crachá, tendo incluso a tecnologia Quick Response por código, consulta on-line pelo QR Code, emissão de crachá com foto, relatório dos visitantes; bem como o desenvolvimento de software para controle e gestão dos cadastros referente aos participantes da festa da carreta mirim 2025, visando a realização da 58ª Festa dos Caminhoneiros em 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 (DFDD)

elaborado pela Secretaria Municipal de Cultura;

3. Consta ofício solicitando a designação dos responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
4. Consta Memorando designando os responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
5. Consta Portaria 120/2025;
6. Consta Portaria 310/2025;
7. Consta Portaria 565/2025;
8. Consta Justificativa para não elaboração do Estudo Técnico Preliminar;
9. Consta Termo de Referência;
10. Consta Matriz de Riscos;
11. Consta ofício solicitando aprovação da Justificativa para não elaboração do ETP, bem como aprovação do TR e da Matriz de Riscos;
12. Consta aprovação para não elaboração do ETP, bem como aprovação do TR e da Matriz de Riscos;
13. Consta ofício solicitando elaboração de orçamento;
14. Consta ofício encaminhando orçamento;
15. Consta proposta orçamentária da JR Conect Internet LTDA;
16. Consta proposta orçamentária da JJ Software;
17. Consta proposta orçamentária da M & M Tecnologia e anexos;
18. Consta Termo de Referência Atualizado;
19. Consta ofício solicitando a elaboração de Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro;
20. Consta ofício encaminhando Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro;
21. Consta Declaração sobre Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro;
22. Consta Declaração sobre Aumento de Despesa;
23. Consta Justificativa para Dispensa de Licitação;
24. 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 e 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 princípios 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 dispensa de licitação, previstos no seu art. 75, dentre os quais, merece especial destaque, por se tratar da situação sob análise, a hipótese de prevista no inciso II desse dispositivo legal, que tem redação do seguinte teor:

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;

In casu, se faz necessária a contratação de empresa especializada na licença de uso de software em gestão pública para cadastramento de visitantes, incluindo implantação, treinamento, manutenção e suporte técnico, bem como cadastro, emissão de crachá, tendo incluso a tecnologia Quick Response por código, consulta on-line pelo QR Code, emissão de crachá com foto, relatório dos visitantes; bem como o desenvolvimento de software para controle e gestão dos cadastros referente aos participantes da festa da carreata mirim 2025, em atenção à solicitação da Secretaria Municipal de Cultura.

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 DA JUSTIFICATIVA PARA NÃO ELABORAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

A elaboração do Estudo Técnico Preliminar foi facultada pela Instrução Normativa SIGES nº 58/2022 no caso dos incisos I e II, do art. 75, da Lei 14.133/2021.

In casu, entendeu a equipe de planejamento que deve ser aplicada a simplificação da instrução permitida nas contratações por dispensa em razão do valor (art. 75, II da Lei 14.133/2021), consistente na não elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP.



Nesta senda, verifica-se que a Equipe de Planejamento anexou a justificativa para não confecção do Estudo Técnico Preliminar, bem como o referido documento contempla, em geral, os elementos exigidos pela IN SIEGIS 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 o valor da contratação levou em consideração a estimativa de despesa, conforme previsão estabelecida nos itens 3656 e 3667 do Plano de Contratações Anual - PCA.

Dito isto, verifica-se que, no caso, o valor do custo da contratação parece estar 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.

5. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas no artigo 75, II da Lei 14.133, de 2021, manifesta-se, portanto, pela continuidade do processo licitatório de contratação direta, por dispensa de licitação e seus ulteriores atos, sem outras considerações.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 04 de junho de 2025.

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

Guilherme Maciel Alves
GUILHERME MACIEL ALVES
Coordenador de Núcleo