



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

Jaboatão dos Guararapes/PE, 08 de dezembro de 2023.

PARECER DE CONFORMIDADE Nº 166/2023 – GAL/SULIC

EMENTA: *Direito Administrativo. Licitações. Contratação Direta. Dispensa de Licitação. Contratação de Serviços Prestados por Órgão Público ou Entidade que integrem a Administração Pública. Artigo 75, IX, da Lei Federal Nº 14.133/2021. Possibilidade.*

1. DO RELATORIO

Trata-se de ofício oriundo da Secretaria Executiva de Finanças e Convênios, a qual autorizou a abertura do presente processo de **Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação**, autuado sob o nº 163.2023.DISP.007.EPC-SPF, tendo como objeto a contratação de Instituição Financeira para a prestação de serviços de processamento da movimentação das contas correntes da Administração Direta e Fundos Municipais da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes, bem como a realização das aplicações financeiras destas disponibilidades e centralização do pagamento dos fornecedores de bens, serviços e insumos, sem exclusividade, de acordo com as condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, e seus anexos. - que será processado pela Superintendência Especial de Licitações e Contratos.

Nesse sentido, em consonância com o Decreto Municipal de nº 08, de 11 de fevereiro de 2023, e com a Instrução Normativa nº 02, de 25 de abril de 2023, publicada pela Secretaria Municipal de Administração, que regulamenta a fase preparatória inerente aos processos licitatórios realizados sob égide da Lei Federal nº 14.133/2021, restou designada, através da **Portaria Conjunta SAD/SPF nº 003/2023**, a Equipe de Planejamento da Contratação, a qual respeitando os padrões de governança e os princípios da legalidade, eficiência e segregação de funções, confeccionou os seguintes documentos:



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

1. **Documento de Oficialização da Demanda**, assinado em 01/12/2023, pelo Secretario Executivo de Finanças e Convênios, Sr. Plínio Serrano de Andrade Junior;
2. **Termo de Referência**: verifica-se que a versão final (após os ajustes solicitados) foi assinada em 06/12/2023 pela servidora Renata Cristina Belmont Calheiros, matrícula nº 4.0592095.1. Desta forma, em razão da ausência de assinatura de servidor responsável pelo Termo de Referência designado na Portaria, recomenda-se que seja realizada a devida assinatura e validação antes de realizada a publicação;
3. **Nota de Empenho nº 05715**, emitida em 22/11/2023, no valor de R\$ 4.162,94 (quatro mil, cento e sessenta e dois reais e noventa e quatro centavos) e assinada em 23/11/2023, pelo Secretário Executivo de Finanças e Convênios, Sr. Plínio Serrano de Andrade Junior;
4. **Parecer Jurídico**, assinado em 22/11/2023, pela Dra. Maria Joanna Alves Gomes do Rêgo, inscrita na OAB/PE nº 36.486, matrícula nº 59.265-3;
5. **Documento de Autorização da Contratação - Ofício nº 0016154 - SPF-SEFIC**, emitido e assinado em 01/12/2023, pelo Secretário Executivo de Finanças e Convênios, Sr. Plínio Serrano de Andrade Junior;

Nestas razões passemos a análise do presente.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER DE CONFORMIDADE

A presente manifestação tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, na segunda linha de controle, conforme estabelece o artigo 169, II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) c/c Art.11, inciso II, do Decreto Municipal nº 08/2023. Vejamos:



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

Lei Federal nº 14.133/2021

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do **caput** deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Decreto Municipal nº 08/2023

Art. 11. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

II – segunda linha de defesa, integrada pelos órgãos de assessoramento jurídico das áreas demandantes e pelo órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à SAD, indicado no § 4º do art. 3º deste Decreto;

Como se pode observar do dispositivo legal, o controle prévio de legalidade e conformidade se dá, em sua segunda linha de controle, tendo em vista que restou legitimado à este órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à SAD, indicado no § 4º do art. 3º do Decreto Municipal nº 008/2023, a análise de todos os parâmetros relacionados a legalidade do procedimento e o respeito aos parâmetros de governança, devidamente estabelecidos na Lei Geral de Licitações e nos normativos municipais que regulamentam no Município do Jaboatão dos Guararapes os processos de contratação pública.

A função deste órgão de assessoramento, é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos de legalidade e conformidade, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU):

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, é papel deste órgão de assessoramento, exercer o controle prévio quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

Assim sendo, restou juntada aos autos do processo para a melhor e completa instrução processual as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade e conformidade dos documentos produzidos durante a fase da etapa preparatória, serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos restará inviabilizado, e será de responsabilidade exclusiva do Agente Público que porventura autorizou, acaso não seja emitido parecer por este órgão de assessoramento, concluindo pela conformidade e legalidade do pleito.

2.2 DO PROCESSO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Com o advento do regime constitucional apregoadado pela Constituição Federal de 1988, tivemos no Brasil a implantação de um regime jurídico administrativo de contratação na administração pública, tendo o legislador, como objetivo, preservar o interesse público e a legalidade de todos os atos administrativos praticados pelos gestores.

Posteriormente, o legislador brasileiro promulgou uma Lei Geral de Licitações e Contratos, a qual respeitando os princípios inerentes à administração pública homenageados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, elencou em seus dispositivos exhaustivamente, inúmeras regras e princípios cogentes a serem respeitadas no âmbito da administração pública direta e indireta, salvo raras exceções.

Neste ínterim, o artigo 2º caput, e seus incisos I a VII, da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê a exigência de licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações efetuadas pela Administração Pública com terceiros, ressalvando, no entanto, as hipóteses previstas na referida lei. Tal dispositivo regulamenta o disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Destarte, verifica-se que a licitação é a regra, no entanto, restou estabelecido pelo Legislador brasileiro, um



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

capítulo na referida legislação, dispondo sobre as hipóteses de contratação direta, através de dispensa ou inexigibilidade ao processo licitatório.

No presente caso, a contratação ocorrerá mediante dispensa de licitação, na forma estabelecida pelo artigo 75, inciso IX, da Lei Federal nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

IX – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

Sobre esta possibilidade, assim entende o Professor Ronny Charles:

“A hipótese de dispensa deriva da concepção racional de que pareceria ilógico que a Administração Pública concebesse um certame de disputa de ofertas para a aquisição de bens e serviços por ela mesma produzidos, através de pessoa jurídica criada para esse fim específico.

(...)

Noutro diapasão, respeitados os requisitos previstos no inciso IX do artigo 75, quando o Estado pretende bem ou serviço produzido em seu seio organizacional, é difícil compreender que o Administrador busque externamente aquilo que está a seu alcance e que pode obter sem o necessário e dispendioso certame licitatório, exigido para contratar eventuais entidades estranhas a seu universo orgânico. Tal situação, em tese verificável, deve ser fundamentada em concretas e relevantes vantagens para o interesse público.”

Desta forma, entende-se possível que a presente contratação seja realizada através do procedimento de dispensa de licitação, fundamentada no supracitado artigo.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

2.3 DA ANÁLISE DOS ASPECTOS DE LEGALIDADE NA FASE PREPARATÓRIA

Da análise dos aspectos de legalidade da fase preparatória dos autos do **processo administrativo nº 163.2023.DISP.007.EPC-SPF**, entende-se que foram cumpridas as formalidades legais inerentes ao procedimento interno de governança, anterior a publicação do instrumento convocatório, conforme estabelecido na Instrução Normativa nº 002/2023. Neste sentido:

1. DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DE DEMANDA: Contém a indicação da área requisitante, a identificação da demanda a ser atendida, a síntese da justificativa da contratação e a indicação da dotação orçamentária.

2. PROPOSTA DA EMPRESA COM ESTIMATIVA DE TODOS OS CUSTOS: Conforme análise dos autos foi anexada a proposta indicando o valor da contratação e comprovando o preço praticado no mercado.

3. TERMO DE REFERÊNCIA: Conforme análise de conformidade, o presente documento restou confeccionado em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela IN-SAD nº 02/2023, tendo sido descrito as respectivas justificativas técnicas, sendo indicado devidamente o objeto e demais elementos necessários a serem descritos no termo de referência, que por razões de ordem técnica, não compete à este órgão jurídico a análise quanto ao mérito;

4. PARECER JURÍDICO ELABORADO PELA ASSESSORIA JURÍDICA DO ÓRGÃO: Verifica-se que o documento restou elaborado com manifestação prévia acerca da legalidade e regularidade da contratação, não tendo sido realizado qualquer tipo de apontamento por parte da assessoria jurídica do órgão.

Com relação às exigências e especificações técnicas constantes no termo de referência e demais documentos acostados aos autos, reitera-se que em virtude da ausência de conhecimentos técnicos específicos por parte desta Gerência de Conformidade, sobretudo para fins de análise de qualidade e garantia dos serviços, bem como para análise de critérios técnicos para habilitação, relativos aos quantitativos e



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

demaís exigências, tais atos são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes.

2.5 DA NECESSIDADE DE DIVULGAÇÃO DA CONTRATAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP).

Prestigiando a obediência à publicidade, o legislador vinculou a eficácia do contrato e de seus aditamentos à divulgação no portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como no sítio eletrônico oficial da Administração, no caso de obras. Trata-se de uma norma rígida, mas necessária, pois a publicidade constitui-se como a melhor forma de controle da legalidade do ato, permitindo à sociedade participar de tal incumbência social.

Segundo o artigo 174 da lei nº 14.133/2021, será criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com objetivo de: divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta lei, além da realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Nessa linha, o artigo 94 definiu que a divulgação no portal nacional de contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, estabelecendo prazos para esta divulgação (vinte dias úteis, no caso de licitação, e dez dias úteis, no caso de contratação direta), contados da data de sua assinatura.

O Portal Nacional de Contratações Públicas vem para cumprir os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, uma excelente ferramenta de centralização das compras e configuração de um ambiente de maior transparência, facilitando o controle social e possibilitando aos órgãos e entidades divulgar seus contratos e eventuais aditivos no PNCP, em atendimento ao Art. 174 inciso I, §2º da Lei 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, seguem as conclusões:



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
GERÊNCIA DE APOIO AS LICITAÇÕES

- a) Com relação a legalidade de toda a fase preparatória inerente ao planejamento do processo licitatório, podemos afirmar que não foram encontrados óbices que porventura viessem a macular a licitude do mesmo;
- b) Com relação ao Termo de Referência, verificou-se a ausência de assinatura de servidor responsável pelo Termo de Referência e designado pela Portaria Conjunta SAD/SPF nº 003/2023. Desta forma, recomenda-se que seja realizada a devida assinatura e validação do referido Termo de Referência antes de realizada a publicação;
- b) Com relação aos recursos orçamentários, o ordenador de despesas acostou aos autos Nota de Empenho indicando os elementos de despesa referentes à contratação;
- c) Com relação ao processo de Contratação Direta por Dispensa de Licitação, conforme justificativa descrita no termo de referência, não foram encontrados óbices que porventura viessem a impedir a utilização da referida modalidade;

Essas são as considerações da Gerência de Apoio às licitações, salvo melhor juízo, por parte da autoridade competente para a prática dos atos subsequentes ao processo, devendo-se ressaltar a não vinculação ao mérito da contratação.

GUSTAVO VALENÇA
OAB/PE nº 46.593
Gerência de Apoio às Licitações
SULIC