



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

Jaboatão dos Guararapes/PE, 14 de agosto de 2024.

PARECER DE CONFORMIDADE Nº. 129/2024 – GAL/SULIC

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA “F”, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/21. CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES. EFETIVAR DUAS INSCRIÇÕES NA CONFERÊNCIA CHAMADA AGILE TRENDS GOV 2024, PROMOVIDO PELA AGILE TRENDS (FLASHBOX EVENTOS E TREINAMENTOS LTDA). LEGALIDADE. POSSIBILIDADE.

1. DO RELATORIO

Trata-se de ofício oriundo da Controladoria Geral do Município do Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, a qual autorizou o presente **Processo Administrativo de Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação, com fundamento na alínea “f” do inciso III do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/21, autuado sob o nº 132.2024.INEX.069.EPC-SAD, tendo como objeto efetivar duas inscrições na conferência chamada Agile Trends Gov 2024, promovido pela Agile Trends (Flashbox Eventos e Treinamentos Ltda), no período de 19/08/2024 a 22/08/2024, com carga horária de 32h (trinta e duas horas) a realizar-se no Ulysses Centro de Convenções na cidade de Brasília-DF, que será processado pela Superintendência Especial de Licitações e Contratos.**

Dados do(s) servidor(es) participante(s):



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

Servidor	Cargo	Matrícula
Ana Beatriz Estevez Ferreira	Assessora Especial 4	59273-6
Pricylla W. Lopes Xavier	SubControladora	409111793

Os seguintes documentos são relevantes para análise jurídica:

1. Justificativa de Dispensa do ETP, assinado em 09/08/2024, pela SubControladora, Pricylla W. Lopes Xavier;
2. Documento de Oficialização da Demanda, assinado em 18/06/2024, pelo Controlador Geral do Município do Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, Sr. Carlos Eduardo Montarroyos;
3. Nota de Bloqueio nº 00129, emitida e assinada em 09/08/2024, no valor de R\$ 4.230,00 (quatro mil duzentos e trinta reais), assinada pelo Controlador Geral do Município do Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, Sr. Carlos Eduardo Montarroyos;
4. Termo de Referência, assinado em 14/08/2024 pelas servidoras responsáveis, Lorena Ventura, Matrícula nº 4.0592344-3 e Reniele Silva de Oliveira;
5. Parecer Jurídico, assinado em 14/08/2024, pela Assessoras Jurídicas do órgão demandante, Dra. Aline Cristina Maciel Vieira de Vasconcelos, inscrita na OAB/PE 21.838-D e Patrícia Cidrim Campos, Matrícula 4.0912934.1, OAB/PE 17.638;
6. Documento de Autorização da Contratação - Ofício nº 5582/2024, emitido e assinado em 14/08/2024, pelo Controlador Geral do Município do Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, Sr. Carlos Eduardo Montarroyos;
7. Proposta com descrição do objeto e valor da contratação;
8. Documentos da empresa organizadora do Curso, FLASHBOX EVENTOS E TREINAMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 29.972.586/0001-38 e respectivas certidões;

Nestas razões passemos a análise do presente.

2. CONTEXTO FÁTICO E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER DE CONFORMIDADE

A presente manifestação tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no



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

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:

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 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. 3º. Os processos de licitação e contratação direta da Administração Pública Municipal deverão ser instruídos pela Equipe de Planejamento de Contratações – EPC das áreas demandantes e serão encaminhadas ao órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à Secretaria Municipal de Administração – SAD, para controle, publicação e em caso de processo licitatório, de julgamento.



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

(...)

§ 4º. Anteriormente à publicação do edital ou ratificação de contratação direta deverá haver análise e parecer de controle preventivo do cumprimento das formalidades processuais emitido pelo órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à SAD.

(...)

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. 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):



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

“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 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



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

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. DA ANÁLISE DOS ASPECTOS DE LEGALIDADE NA FASE PREPARATÓRIA

O artigo 72 da Lei 14.133/21, estabelece que os processos administrativos que compreendem inexigibilidade e dispensa de licitação, deverão ser instruídos com os documentos listados nos seus incisos. 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.

Conforme podemos extrair do presente **Processo Administrativo nº 132.2024.INEX.069.EPC-SAD**, entende-se que foram cumpridas as formalidades legais inerentes ao procedimento interno de governança, anterior a publicação da contratação direta, conforme estabelecido na Instrução Normativa nº 002/2023. Neste sentido:



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

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: Conforme análise dos autos foi anexada a proposta indicando o valor da contratação 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, expondo os critérios necessários para habilitação técnica e jurídica, 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 em consonância com a determinação do artigo 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, com manifestação prévia acerca do controle de legalidade e regularidade da contratação, não tendo sido realizado qualquer tipo de apontamento por parte da assessoria jurídica do órgão.

2.3. DA POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR VIA DO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), o legislador ressaltou as hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista na Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos.

Deve ressaltar, que as referidas hipóteses encontram respaldo constitucional no artigo 37, inciso XXI, da Magna Carta de 1988, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação, ressaltados os casos específicos na legislação.



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

Nesse sentido, podemos extrair da referida legislação, que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público na referida hipótese específica.

É preciso esclarecer que, por prescrição constitucional e legal, ao optar pela contratação direta, deve o órgão responsável indicar claramente a sua motivação e fundamentá-la adequadamente, o que no presente caso, restou devidamente fundamentado pelo Gestor, nos termos do Art. 74, inc. III, "f", da Lei Federal nº 14.133/2021.

Trata-se de elemento fundamental nos processos de contratação direta por via de inexigibilidade, que o gestor apresente justificativa para contratação direta, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação, tendo sido devidamente obedecido pelo Gestor, conforme os documentos acostados ao processo em comento.

Destarte, podemos afirmar que todas as formalidades foram cumpridas no procedimento de contratação direta, não havendo qualquer tipo de vício de legalidade, que porventura viesse a macular o procedimento licitatório, e consequentemente os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público.

Nos termos tratado em sua obra, o Professor Ronny Charles, ensina que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades a exemplo impossibilidade de julgamento objetivo, pois a inviabilidade de competição é uma consequência, que poderá ser resultado de diferentes causas consistentes nas inúmeras hipóteses de ausência dos pressupostos básicos da licitação.

Tais considerações tornam natural a percepção de que a inexigibilidade compreende situações em que a utilização da regra básica de licitação não é a via mais adequada para alcançar os objetivos perseguidos pela administração. Impor a realização de procedimento



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

licitatório nos casos de inexigibilidade seria prejudicar a concretização do próprio interesse público.

Assim, podemos afirmar que todas as formalidades foram cumpridas no procedimento de contratação direta, não havendo qualquer tipo de vício de legalidade, que porventura viesse a macular o processo administrativo, e consequentemente os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público.

2.4. 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



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

divulgar seus contratos e eventuais aditivos no PNCP, em atendimento ao Art. 174 inciso I, §2º da Lei 14.133/2021.

2.5. DA INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS E A OBRIGATORIEDADE DO PRÉVIO EMPENHO NA CONTRATAÇÃO DO OBJETO.

Ao determinar indispensável a previsão ou indicação da disponibilidade orçamentária como condição para realização da contratação, teve o legislador o intento de evitar que obras, serviços e compras fossem licitados e/ou contratados pela Administração Pública e, posteriormente, não viessem a ser sequer iniciados ou concluídos por insuficiência de recursos para tanto, levando a Administração a revogar a licitação e/ou rescindir o contrato eventualmente firmado, arcando, inclusive, com os custos e prejuízos causados à contratada, de sorte a comprometer, assim, o desenvolvimento das ações e projetos administrativos e, em última análise, a satisfação ao interesse público.

Trata-se, pois, de um imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do Erário.

Nessa linha de intelecção, a lei, ao exigir a previsão ou indicação dos recursos orçamentários no instante mesmo em que se procede à abertura do processo de contratação direta, não pode se contentar com a mera expectativa de futuros recursos orçamentários.

Vale dizer: não basta a inclusão, em projeto de lei orçamentária, de recursos que venham a socorrer, possivelmente, a despesa que o administrador tem em vista. No momento da instauração do processo de contratação direta, ao revés, a previsão dos recursos orçamentários já deve constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor, relativa ao exercício financeiro em curso.

Do exposto, constata-se que não restam dúvidas de que os procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, assim como os casos de contratação direta através de dispensa e inexigibilidade de licitação, somente poderão ser iniciados quando houver previsão recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes,



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

sendo esta também a posição adotada em diversos precedentes dos órgãos de controle.

No presente caso, o ordenador de despesas da referida pasta, acostou aos autos Nota de Bloqueio nº 00129, emitida e assinada em 09/08/2024, no valor de R\$ 4.230,00 (quatro mil duzentos e trinta reais), assinada pelo Controlador Geral do Município do Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, Sr. Carlos Eduardo Montarroyos, que dará respaldo financeiro à contratação pretendida.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, seguem as conclusões:

- a) Com relação a legalidade de toda a fase preparatória inerente ao planejamento do processo de Contratação Direta, podemos afirmar que não foram encontrados óbices que porventura viessem a macular a licitude do mesmo;
- b) Com relação aos recursos orçamentários, o ordenador de despesas acostou aos autos Nota de Bloqueio indicando os elementos de despesa referentes à contratação;
- c) Com relação ao processo de Contratação Direta por Inexigibilidade, 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.

PEDRO PAULO DA CRUZ LIMA CARVALHO
OAB/PE Nº 42.358
Gerência de Apoio às Licitações
SULIC