



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

Jaboatão dos Guararapes/PE, 10 de outubro de 2024.

PARECER DE CONFORMIDADE Nº 158/2024 – GCON/SULIC

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, DERIVADO DO PROCESSO DE CREDENCIAMENTO DE UNIDADES HOSPITALARES COM NO MÍNIMO 120 LEITOS ATIVOS E REGISTRADOS NO CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTO DE SAÚDE - CNES. LEGALIDADE. ART. 74, INCISO IV, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/21. POSSIBILIDADE.

1. DO RELATORIO

Trata-se de ofício oriundo da Secretaria de Assistência Social, de Cultura e de Lazer, a qual autorizou a abertura do presente processo de **Contratação Direta por Inexigibilidade tombada sob nº 165.2024.INEX.079.EPC-SMS**, oriunda de credenciamento, do Instituto Ricardo Selva, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 28.354.693/0001-30, com referência estadual e municipal, com a oferta de 120 leitos ativos de retaguarda clínica, clínica vascular e cirurgia vascular, registrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES e integrados no Sistema Único de Saúde - SUS, em ambiente hospitalar, situados no Município do Jaboatão dos Guararapes.

Nesse sentido, em consonância com o Decreto Municipal de nº 08, de 11 de



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

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, a Equipe de Planejamento da Contratação, a qual respeitando os padrões de governança e os princípios da legalidade, eficiência e segregação de funções, confeccionaram os documentos, em especial:

- 1. Estudo Técnico Preliminar**, que derivou o credenciamento da unidade hospitalar credenciada, elaborado em 16/09/2024, pelo responsável técnico, José Vinícius Ferreira da Costa Pereira, matrícula 4.916245.2;
- 2. Documento de Oficialização da Demanda**, assinado em 27/09/2024, pela Secretária Executiva de Gestão Administrativa e Financeira da Saúde, Dra. Nadjane Arcanjo Neves de Lima;
- 3. Nota de Bloqueio Nº 00003/2024**, emitida em 18/09/2024, com valor total R\$ 428.791,67 (quatrocentos e vinte e oito mil, setecentos e noventa e um reais e sessenta e sete centavos);
- 4. Nota de Bloqueio nº 000004**, emitida em 18/09/2024, no valor de R\$ 815.491,66 (oitocentos e quinze mil, quatrocentos e noventa e um reais e sessenta e seis centavos);
- 5. Termo de Referência**, elaborado e assinado em 10/10/2024, pela servidora responsável do órgão demandante, Georgia Paula Braga Cavalcante, Mat. 40819141.1;
- 6. Edital de Credenciamento nº 001/2024**, versando sobre a convocação para o credenciamento de unidades hospitalares, de referência estadual e municipal em leitos de retaguarda clínica, clínica vascular e cirurgia vascular, de natureza privada, com ou sem fins econômicos, situadas no Município do Jaboatão dos Guararapes, que estejam integrados no Sistema Único de Saúde (SUS);
- 7. Ato administrativo da habilitação e credenciamento** do Instituto Ricardo Selva, pela Secretaria Municipal de Saúde - Extrato da Publicação do dia 27/09/2029, no Diário Oficial do Município;
- 8. Parecer Jurídico**, assinado em 01/10/2024, pelo Assessor Jurídico da



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

Secretaria demandante, Dr. Hugo Guilherme de Brito Oliveira, inscrito na OAB/PE nº 63.874, matrícula nº 4.0918693.1;

- 9. Documento de Autorização da Contratação - Ofício nº 0071964/2024,** emitido e assinado em 01/10/2024, pela Secretária Executiva de Gestão Administrativa e Financeira da Saúde, Dra. Nadjane Arcanjo Neves de Lima;

Nestas razões passamos 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:

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



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

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. 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;



Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações

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):

“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”).



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

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 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



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

Com o advento do regime constitucional apregoado 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 exaustivamente, 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, ressaltando, 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 capítulo na referida legislação, dispondo sobre as hipóteses de contratação direta, através de dispensa ou inexigibilidade ao processo licitatório.

Destarte, havendo viabilidade de competição e sendo mais vantajoso para atingir o interesse público da contratação, deverá ser adotado o procedimento licitatório disponível ao objeto a ser contratado.

2.3 DA ANÁLISE DOS ASPECTOS DE LEGALIDADE NA FASE PREPARATÓRIA

O artigo 72 da Lei nº 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:



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

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 165.2024.INEX.079.EPC-SMS**, 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:

1. Do Estudo Técnico Preliminar: Verifica-se que foi anexado aos autos o Estudo Técnico Preliminar do processo auxiliar de credenciamento. Porém, para este processo de contratação direta, o ETP é dispensado, nos termos do art. 10, § 10º, item 1, da Instrução Normativa nº 02, de 25 de abril de 2023, do Município de Jaboatão dos Guararapes, que assim dispõe:

Art. 10. O Estudo Técnico Preliminar conterá as seguintes informações:

[...]

§10 A Elaboração do Estudo Técnico Preliminar poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade de aplicação, mediante devida motivação, especialmente, mas não se



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

limitando a:

- 1. Inexigibilidades oriundas de processo de Credenciamento que já disponha de ETP;**
2. Processos com recursos de convênio que já determine a solução que deve ser contratada;
3. Repetição de processo após saneamento de falha formal.

Portanto, *in casu* o ETP é dispensado uma vez que a presente contratação direta deriva do procedimento auxiliar de credenciamento, realizado em setembro de 2024 e ainda vigente.

2. 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.

3. Orçamento Estimado - valor total da contratação - Consta dos autos que os critérios dos preços para composição do orçamento estimado foram elaborados com base na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses e Próteses e Materiais Especiais (OPM) do Sistema Único de Saúde - SIGTAP, sendo estabelecidos desde o Edital de Chamamento Público de Credenciamento nº 001/2024, publicado no dia 17 de setembro de 2024, no Diário Oficial do Município¹, e replicado sua justificativa no Termo de Referência dessa inexigibilidade. Portanto, atende o estabelecido no artigo 23, da Lei Federal nº 14.133/21.

4. Termo de Referência: Verifica-se que estão presentes os elementos estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 08/2023 e na Instrução Normativa Municipal nº 02/2023-SAD, descrevendo a respectiva justificativa técnica, sendo indicado o objeto, com a exposição dos requisitos de habilitação técnica, os quais foram devidamente replicados no edital convocatório. Além disso, verifica-se que estão presentes os demais elementos necessários à contratação que, por razões de ordem técnica, não compete à este órgão adentrar no mérito das escolhas realizadas pelo agente público competente. Também consta no Termo de Referência, a razão da escolha da instituição, bem como a

¹ Disponível para acesso em <https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/2024/09/17/17-de-setembro-de-2024-xxxiii-no-172-jaboatao-dos-guararapes/>



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

justificativa dos preços praticados.

Portanto, o referido processo atende os requisitos do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/21.

5. 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.

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 valores dos cachês propostos e demais exigências, tais atos são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes.

2.4 DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO EM VIRTUDE DE OBJETOS QUE POSSAM SER CONTRATADOS POR CREDENCIAMENTO.

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), o legislador ressalvou 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 art. 37, inc.XXI, da Magna Carta de 1988, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação, ressalvados os casos específicos na legislação.

Nesse sentido, podemos extrair da referida legislação, que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos,



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público na referida hipótese específica.

Nos termos tratados em sua obra, o Professor Ronny Charles², 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 licitatório nos casos de inexigibilidade seria prejudicar a concretização do próprio interesse público.

Destarte, quando a possibilidade de contratação for colocada de forma aberta, acessível para todas as instituições que satisfaçam os requisitos exigidos e nela tenham interesse, não haverá sentido em se fixar qualquer competição.

Nesse sentido, em virtude da especificidade do objeto, o qual tem a finalidade de promover a política pública municipal de atenção a saúde desenvolvidas no município, restou estabelecido pelo Gestor da pasta competente, a publicação de um credenciamento permanente instituições hospitalares, para que posteriormente seja realizada a contratação direta por via da inexigibilidade, com fundamento no artigo 74, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/21.

Nos termos da doutrina especializada, a inviabilidade de competição decorre essencialmente da possibilidade de se contratar todos os que se enquadrem nos requisitos estabelecidos pela Administração, indistintamente, o que restou obedecido, tendo em vista o

² Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 14 ed., rev. atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

prévio credenciamento do Instituto Ricardo Selva, habilitado e credenciado, conforme comprova-se na publicação do respectivo ato administrativo no Diário Oficial do Município³.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
TERMO DE HOMOLOGAÇÃO
Processo Administrativo nº 001/2024 – Edital de Credenciamento nº 001/2024 – Contratação de Unidade Hospitalar – INSTITUTO RICARDO SELVA – HOSPITAL NOSSA SENHORA DE LOURDES (LOTE ÚNICO) – com no mínimo 120 leitos ativos e registrados no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – CNES, sendo 73 para clínica médica e vascular (59 de clínica médica +14 de TVP) e 47 para cirurgias vasculares de retaguarda, e, que esteja integrado ao Componente Hospitalar do Plano de Ação Regional da Rede de Atenção às Urgências e Emergências do Estado e dos Municípios de pernambuco e que já possua leitos qualificados junto ao Ministério da Saúde e/ou Secretaria Estadual de Saúde, conforme pactuações entre gestores, em conformidade com as legislações aplicáveis e normativos do Sistema Único de Saúde – SUS, para um período de 12 (doze) meses, no valor de R\$ 16.249.409,55 (dezesseis milhões, duzentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e nove reais e cinquenta e cinco centavos). Publique-se. Dando-se o prazo de 05 (cinco) dias para interposição de recursos.
Jaboatão dos Guararapes, 26 de Setembro de 2024.
Zelma de Fátima Chaves Pessoa
Secretária de Saúde

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, levando em consideração os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e, principalmente, o interesse público, conforme os documentos acostados ao processo em comento.

2.5 DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

A Lei n.º 14.133/2021 exige, para deflagrar licitações públicas com vistas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, que o administrador promova nos autos do processo licitatório a indicação dos recursos orçamentários necessários ao pagamento das obrigações decorrentes a serem executadas no exercício em curso.

Acerca da disponibilidade de recursos orçamentários para fazer face às despesas decorrentes das licitações e respectivos contratos, dispõe a Lei n.º 14.133/2021, *in verbis*:

³ Disponível para acesso em: <https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/2024/09/26/27-de-setembro-de-2024-xxxiii-no-180-jaboatao-dos-guararapes/>



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

Art. 6º (...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

(...)

j) adequação orçamentária;

(...)

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anuais, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

Ao determinar indispensável a previsão ou indicação da disponibilidade orçamentária como condição para realização da licitação, 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 inteligência, a lei, ao exigir a previsão ou indicação dos recursos



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

orçamentários no instante mesmo em que se procede à abertura da licitação, 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. Quando da deflagração da licitação, ao revés, a previsão dos recursos orçamentários já deve constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor, relativa ao exercício financeiro em curso.

Admitir, para fins de atendimento à exigência legal em questão, a mera inclusão dos recursos no projeto de LOA, ou no projeto de lei que vise à inclusão de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários) na LOA em vigor no exercício financeiro em curso, não se mostra juridicamente possível nem, tampouco, razoável, até porque não pode o administrador ter a certeza de que o projeto de lei será aprovado pelo Congresso Nacional nos exatos termos em que apresentado, não lhe sendo dado garantir, por essa razão, que haverá a previsão desses recursos na redação final da LOA.

A exegese aqui defendida, salvo melhor juízo, conforma-se ao sistema orçamentário consagrado na Constituição Federal, cujo texto, inclusive, veda, em seu art. 167, incisos I e II, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, além de proibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Sobre a questão, inclusive, Marçal Justen Filho⁴, é categórico ao afirmar que *“Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.”*;

Igualmente, Joel de Menezes Niebuhr⁵ leciona que:

⁴ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008.

⁵ Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

Com o orçamento estimado em mãos, a Administração deve realizar a previsão orçamentária. A propósito, a exigência de previsão orçamentária decorre da Lei nº 8.666/93, mais precisamente do inciso III do §2º do seu art. 7º, cujo texto revela que "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma". Nos casos de obras e serviços que se estendam por mais de um exercício, é necessário, de acordo com o inciso IV do §2º do mesmo art. 7º, que "o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal". Também o caput do art. 14 da Lei nº 8.666/93 determina que "nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento". A exigência de indicação dos recursos orçamentários visa a evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração. Note-se que o dispositivo não exige a disposição de recursos antes da licitação ou mesmo antes da celebração do contrato. O dispositivo exige apenas que se disponha dos recursos no exercício financeiro correspondente ao contrato, isto é, que haja previsão dos recursos na respectiva lei orçamentária. Cumpre insistir - porque deveras frequente é a confusão - que a Administração não precisa dispor, à época da licitação, do montante necessário para arcar com o contrato; ela precisa apenas indicar que há previsões no orçamento para realizar os



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

pagamentos futuros.

Outro não é o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, cuja jurisprudência considera irregular a deflagração de licitações sem a prévia indicação e previsão, na lei orçamentária anual vigente, dos recursos suficientes para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, como revelam os arestos a seguir colacionados:

ausência, por ocasião da licitação da obra, de previsão de recursos no Orçamento Geral da União que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro à época, de acordo com o respectivo cronograma, com transgressão do art. 7º, § 2º, inciso III. (Acórdão 554/2005 Plenário)

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, senda está também a posição adotada em diversos precedentes dos órgãos de controle.

No presente caso, podemos observar que houve a indicação da dotação orçamentária indicando todos os elementos de despesas referente à contratação dos serviços, conforme **Notas de Bloqueio nº 003/2024 e 0004/2024**, que dará respaldo financeiro à contratação pretendida. Entretanto, devendo ser complementada no exercício financeiro subsequente.

2.6 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.



**Secretaria Municipal de Administração
Superintendência Especial de Licitações e Contratos
Gerência de Apoio às Licitações**

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, considerando os elementos apresentados no processo, os quais atendem aos requisitos legais para a contratação direta, esta Gerência de Conformidade manifesta-se favoravelmente à possibilidade de inexigibilidade de licitação, nos termos do inciso IV do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, com o objetivo de celebrar contrato com o Instituto Ricardo Selva, 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.

**Felipe José Alves Mendes
OAB/PE 44.341 - Mat. 59.214-7
Gerência de Conformidade
SULIC**