



**Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações**

Jaboatão dos Guararapes/PE, 25 de abril de 2025.

Parecer de Controle de Conformidade nº 101/2025 – GEGOV

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 75, INCISO I DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021, CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINAR, LEVANTAMENTOS, ORÇAMENTOS E ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/EXECUTIVO, VISANDO A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA PARA O MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES, INCLUINDO O RECEBIMENTO, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS COLETADOS. LEI 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 33/2025. INSTRUÇÃO NORMATIVA MUNICIPAL Nº 02/2023. LEGALIDADE. POSSIBILIDADE.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo oriundo da Secretaria Executiva de Conservação Urbana e Patrimonial, tombado no Sistema de Governança Institucional (SGI) sob nº 002.2025.DISP.002.EPC-SIN, cujo objeto consiste na Contratação por meio de dispensa à licitação de empresa especializada para realização de estudos técnicos preliminar, levantamentos, orçamentos e elaboração de projeto básico/executivo, visando a contratação dos serviços de limpeza urbana para o município de Jaboatão dos Guararapes, incluindo o recebimento, tratamento e destinação final dos resíduos coletados..

Nesse sentido, em consonância com os Decretos Municipais, publicada pela Secretaria Municipal de Administração, e observada a Portaria nº 002/2025-SEGOV, foram confeccionados, dentre outros, os seguintes documentos:



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

1. Documento de Oficialização de Demanda, assinado em 11/03/2025, pelo Secretário Executivo de Conservação Urbana e Patrimonial, Sr. Carlos Alberto de Araújo. A este refere-se o primeiro DOD, cujos elementos contidos em sua redação compreendem àqueles exigidos pelo Art. 14 do Decreto nº 33/2025, consoante a própria justificativa da área demandante, que em razão de economia processual, convalidou o instrumento.
2. Termo de Referência, assinado em 18/03/2025 pelos servidores da área demandante, os Srs. Gerailton Pessoa e Silva e Sóstenes Rodrigues. O Termo de Referência, trouxe em sua redação a Justificativa de Dispensa de Estudo Técnico Preliminar - ETP, nos moldes da IN nº 02/2021.
3. Cota da Assessoria Jurídica, assinada em 22/04/2025 pela assessora jurídica do órgão demandante, Dra. Paulla Marynna Ferreira Tavares da Silva, OAB/PE nº 39.421;
4. Declaração de Previsão Orçamentária, assinada em 16/04/2025 pelo Secretário Executivo de Conservação Urbana e Patrimonial, Sr. Carlos Alberto de Araújo.
5. Aviso de Chamamento Público nº 002.2025.DISP.002.EPC-SIN, publicado no Diário Oficial do Município em 01/04/2025;

Nestas razões, passa-se a análise do presente.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER DE CONFORMIDADE



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

A presente manifestação tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade e conformidade, na segunda linha de controle, conforme estabelece o artigo 169, inciso II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) c/c art.16, inciso II, do Decreto Municipal nº 33/2023. 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



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Decreto Municipal nº 33/2025

Art. 16. 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;

Nesta segunda linha de defesa, o controle de legalidade e conformidade tem por finalidade a análise dos parâmetros relacionados ao cumprimento dos procedimentos 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.

Portanto, a função deste órgão de centralização de processamento de licitações e contratações 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

Neste sentido, é pertinente citar o Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

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.

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 destas considerações será de responsabilidade exclusiva do agente público que porventura autorizou.

2.2 DA ANÁLISE DOS ASPECTOS DE LEGALIDADE E CONFORMIDADE DA FASE PREPARATÓRIA

A fase preparatória nos processos de contratação é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Da análise dos aspectos de legalidade e conformidade da fase preparatória dos autos do presente processo, entende-se que foram cumpridas as formalidades legais inerentes ao procedimento interno de governança, nos termos estabelecidos no Decreto Municipal nº 33 de 28 de fevereiro de 2025, no Decreto Municipal nº 24, de 05 de março de 2024, e na Instrução Normativa Municipal nº 02, de 25 de abril de 2023. Vejamos:

- 6. Documento de Formalização de Demanda:** A este refere-se o primeiro DOD, cujos elementos contidos em sua redação compreendem àqueles exigidos pelo Art. 14 do Decreto nº 33/2025, consoante a própria justificativa da área demandante, que em razão de economia processual, convalesceu o instrumento, uma vez que contém a indicação da área requisitante, a descrição do objeto, a justificativa da necessidade da contratação e da quantidade;
- 1. Termo de Referência:** verifica-se que estão presentes elementos necessários para a contratação, como a descrição da justificativa, descrição do objeto, condições de pagamento, previsão de reajuste, obrigações da Contratante e Contratada, elementos de despesa, critérios de fiscalização e controle da execução, dentre outros elementos essenciais à contratação, que por razões de ordem técnica, não compete a este órgão, adentrar no mérito das escolhas realizadas pelo agente público competente;
- 2. Pesquisa de Preços e valor da contratação:** observa-se que o valor estimado da contratação foi baseado na composição de preços com base na tabela do DNIT, conforme planilha orçamentária anexada ao presente processo e que houve chamamento publicado no dia 01/04/2025, e apenas uma empresa respondeu com a apresentação de proposta. Tendo sido critério de escolha a que apresentou o menor valor por menor preço global no total R\$ 67.820,17 (sessenta e sete mil, oitocentos e vinte reais e dezessete centavos);



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

- 3. Disponibilidade Orçamentária:** foi juntado ao processo a Declaração de Previsão Orçamentária, indicando inclusive a dotação orçamentária, qual seja:

Unidade: 3.34.101 - Secretaria Executiva de Serviços Urbanos
Programa: 2027 - Jaboatão Mais Limpo
Projeto/Atividade: 2242 - Gestão dos Serviços de Limpeza Urbana
Ação: 699 - Executar os serviços de Limpeza Urbana
Elemento: 3.3.90.00 - Outras Despesas Correntes
Fonte: 150100000000

- 4. Cota Jurídica pela assessoria jurídica do órgão demandante:** com manifestação prévia acerca do controle de legalidade e regularidade da contratação, não tendo sido realizado 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, tais atos são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes.

2.3 DA POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

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 exceções.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

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.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. No entanto, verifica-se 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.

O art. 75 da Lei Federal no 14.133/2021 prevê taxativamente os casos excepcionais em que a licitação pode ser dispensada ou dispensável, tratando-se de casos em que a realização do processo licitatório seria prejudicial aos interesses públicos.

Os casos em que a licitação é dispensável não são configurados pela falta de competitividade ou pluralidade de alternativas ou impossibilidade de julgamento objetivo, são casos específicos e excepcionais em que a legislação expressamente autoriza o ente público a dispensar o procedimento comum.

As dispensas de licitação devem, obrigatoriamente, atender às hipóteses legais, e no presente caso justifica-se em razão do valor, que encontrando amparo no seguinte dispositivo legal:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; (...)



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

(...)

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

No caso em tela, a pesquisa de preço realizada pela área técnica da Secretaria Demandante mostrou que o valor estimado da contratação atendia ao critério de valor imposto pela Lei nº 14.133/2021, e em atenção ao disposto no §3º do artigo acima citado, o Chamamento Público foi publicado em 01/04/2025.

A cotação do Chamamento Público juntado aos autos indica as duas empresas que apresentaram proposta ao chamamento e os valores oferecidos, tendo sido o critério de escolha da empresa vencedora, aquela que apresentou o menor valor.

Nestes termos, observam-se presentes os requisitos que justificam a realização da dispensa de licitação em razão do valor para contratação da RAIN BUILDERCONSULTORIA E EXTENSÃO PROFISSIONAL LIMITADA, inscrita no CNPJ nº23.406.147/0001-81.

2.4 DA INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

A Constituição Federal, em seu art. 167, incisos I e II, veda o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual, bem como a realização



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

No mesmo sentido, vejamos o disposto nos artigos 15 e 16 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

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 sequer serem 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, eficiência e moralidade administrativa que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do erário.

Sobre a questão, inclusive, Marçal Justen Filho¹ 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.”*

-

Conforme exposto, no presente caso observa-se foi juntado ao processo a Declaração de Previsão Orçamentária, indicando inclusive a dotação orçamentária, qual seja:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo, 2008



**Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações**

Unidade: 3.34.101 - Secretaria Executiva de Serviços Urbanos
Programa: 2027 - Jaboatão Mais Limpo
Projeto/Atividade: 2242 - Gestão dos Serviços de Limpeza Urbana
Ação: 699 - Executar os serviços de Limpeza Urbana
Elemento: 3.3.90.00 - Outras Despesas Correntes
Fonte: 150100000000

Desta forma, em respeito aos dispositivos constitucionais e legais, ressalta-se a necessidade de comprovação do prévio empenhamento como condição para a celebração do contrato.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, seguem as conclusões:

- a) Com relação aos aspectos de legalidade e conformidade da fase preparatória, não foram encontrados óbices que porventura viessem a macular a licitude do mesmo;
- b) Com relação a possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação fundamentada no artigo 75, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, no presente caso, não foram encontrados óbices que porventura viessem a macular a licitude do mesmo;
- c) Com relação ao valor da contratação, verifica-se que o órgão demandante atestou que o preço da proposta foi o mais vantajoso, visto que a empresa vencedora apresentou o menor preço global;
- d) Com relação aos recursos orçamentários, verifica-se que houve a juntada de declaração de previsão orçamentária.

Estas são as considerações da Gerência de Governança das Contratações, salvo melhor juízo, por parte da autoridade competente para a prática dos atos



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

subsequentes ao processo, devendo-se ressaltar a não vinculação ao mérito da contratação.

Guilherme Eduardo

OAB/PE 56.739

Assessor

Gustavo Valença

OAB/PE 46.593

Gerência de Governança das Contratações