

Jaboatão dos Guararapes/PE, 28 de julho de 2025.

Parecer de Controle de Conformidade nº 207/2025 – GEGOV

Ementa: *Direito Administrativo. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação decorrente de credenciamento. Chamamento público nº 13/2025-SAD. Contratação de postos de combustível para o fornecimento de combustíveis destinados ao abastecimento da frota de veículos oficiais da secretaria executiva de defesa civil. art. 74, inciso IV, da lei federal nº 14.133/21. Legalidade. Possibilidade.*

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo oriundo da Secretaria Executiva de Defesa Civil, a qual solicitou e autorizou a abertura do presente **processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação advinda de credenciamento**, cujo chamamento público foi autuado sob o nº 13/2025-SAD, tendo como objeto o credenciamento de postos de combustíveis para fornecimento de combustível tipo: gasolina, Diesel S500 (comum/diesel S10) e etanol, bem como o aditivo ARLA 32, em atendimento a necessidade dos serviços da prefeitura do Jaboatão dos Guararapes junto à empresa **FCJ COMBUSTÍVEIS LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº **20.700.989/0001-53**.

Nesse sentido, em consonância com o Decreto Municipal nº 33, de 28 de fevereiro de 2025, e com a Instrução Normativa nº 01/2025, publicada pela Secretaria Municipal de Administração, foram confeccionados os seguintes documentos:

- 1. Documento de Formalização da Demanda**, assinado em 21/07/2025, pelo servidor do órgão demandante, Sr. Fagner Ramos de Araújo;
- 2. Justificativa de Dispensa do Estudo Técnico Preliminar**, assinado em 23/07/2025, pela servidor do órgão demandante, Sr. Fagner Ramos de Araújo;

3. **Termo de Referência**, assinado em 24/07/2025, pela servidora do órgão demandante, Sra. Ana Claudia de Farias Alexandre;
4. **Documento de Oficialização de Demanda**, assinado em 25/07/2025, pelo Secretário Executivo de Defesa Civil, Sr. Elton Ferreira de Moura;
5. **Parecer Jurídico nº 055/2025 – ASJUR/SIN**, assinado em 25/07/2025, pela Dra. Paulla Marynna Ferreira Tavares da Silva, OAB/PE nº 39.421.

Em que pese ser justificável a ausência de cotação considerando o disposto no artigo 74, IV, da Lei nº 14.133/2021, visto que o procedimento decorre de credenciamento, **a área demandante juntou Declaração de Formação de Preços**, uma vez que o referencial de preços adotado originalmente no credenciamento baseou-se nos valores médios divulgados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que sofre atualizações periódicas. O referido documento foi assinado em 23/07/2025 pelo servidor Sr. João Luiz dos Santos, e conta com cotação anexada, assinada em 17/07/2025 pelo servidor Sr. Fábio Gabriel Batista Tavares.

Ainda, há nos autos o **Relatório Técnico de Habilitação**, que conclui que a empresa FCJ COMBUSTÍVEIS LTDA está em conformidade com as exigências do edital e seus anexos, sendo considerada **HABILITADA** para ser contratada quanto ao fornecimento do objeto previsto no Edital de Credenciamento nº 13/2025-SAD, assinado pelo Srs. Leandro Brasil, Daniella Espíndola e Lorena Cavalcanti, em 14/07/2025, bem como, a Portaria de habilitação nº 002/2025 – CESPC, publicada no DOM em 15/07/2025.

Da mesma forma, foram anexados todos os documentos, dentro da validade, da empresa credenciada, exigidos para habilitação técnica, jurídica, fiscal, social e trabalhista.

Nestas razões, passa-se a análise do presente.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER DE CONFORMIDADE

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.11, inciso II, do Decreto Municipal nº 33/2025. 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 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:

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 POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DECORRENTE DE PROCESSO DE CREDENCIAMENTO PRÉVIO

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.

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.

Assim, em contratações diretas através do procedimento de inexigibilidade de licitação, a inviabilidade da contratação deve estar presente, seja em razão da ausência de mercado concorrencial, ausência de pluralidade de alternativas, impossibilidade de julgamento objetivo, ou mesmo ausência de definição objetiva da prestação.

No presente caso, a inviabilidade de competição resta caracterizada pela viabilidade e vantajosidade de contratações simultâneas em condições padronizadas, decorrentes do procedimento auxiliar de credenciamento. Desta forma, vejamos os dispositivos legais que fundamentam a presente contratação:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

[...]

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

[...]

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

No presente caso, observa-se que houve a realização de um processo de credenciamento prévio, com a definição dos critérios objetivos de seleção, para a contratação de postos de combustíveis para fornecimento de combustível tipo: gasolina, diesel S500 (comum/diesel S10) e etanol, bem como o aditivo ARLA 32, em atendimento a necessidade dos serviços da prefeitura do Jaboatão dos Guararapes.

Nestes termos, considerando a realização do credenciamento da FCJ COMBUSTÍVEIS LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 20.700.989/0001-53, necessário e justificável a realização do presente processo de inexigibilidade de licitação para que sejam devidamente formalizadas as contratações.

2.3 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.

Da análise dos aspectos de legalidade da fase preparatória dos autos do Processo Administrativo, 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 01/2025. Neste sentido:

- 1. Documento de Formalização de Demanda:** Contém a indicação da área requisitante, a identificação da demanda a ser atendida, a síntese da justificativa da contratação.
- 2. Justificativa para Dispensa do Estudo Técnico Preliminar:** considerando que o presente processo de inexigibilidade de licitação decorre de processo de credenciamento, verifica-se a desnecessidade de apresentação de novo estudo técnico preliminar, nos termos dos normativos municipais, uma vez que o referido documento tem por objetivo primordial o estudo de soluções para o atendimento da necessidade pública, etapa realizada na ocasião no processo de credenciamento prévio. Desta forma, para o presente processo de contratação por inexigibilidade de licitação, verifica-se que o setor técnico acostou justificativa para dispensa do ETP.
- 3. Termo de Referência:** Verifica-se que o referido documento restou elaborado em consonância com os parâmetros e disposições do

procedimento de credenciamento prévio, sem prejuízo da observância dos elementos necessários estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 33/2025 e na Instrução Normativa Municipal nº 01/2025-SAD, de forma a descrever a respectiva justificativa técnica, com indicação do objeto e exposição dos requisitos necessários à contratação, que por razões de ordem técnica, não compete à este órgão, adentrar no mérito das escolhas realizadas pelo agente público competente;

4. **Documento de Oficialização da Demanda:** Contém o valor da contratação e a instância PCA, assim como a autorização da contratação pelo agente competente;
5. **Parecer jurídico elaborado pela assessoria jurídica do órgão demandante:** 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 apontamento por parte da assessoria jurídica do órgão;
6. **Processo de Credenciamento, Chamamento Público nº 13/2025-SAD:** verifica-se que foram acostados aos autos do presente processo de inexigibilidade da contratação os autos do processo de credenciamento prévio, com todos os documentos que o instruem;
7. **Relatório Técnico de Habilitação da Credenciada:** verifica-se que a **FCJ COMBUSTÍVEIS LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 20.700.989/0001-53**, restou devidamente credenciada para a prestação do objeto oriundo do Credenciamento, cujo chamamento público foi tombado com o nº 13/2025-SAD, conforme termo de homologação publicado em 15 de julho de 2025 no Diário Oficial do Município, através da Portaria 002/2025 – CESP.

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.

2.4 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 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*:

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 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 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.”;*

Igualmente, Joel de Menezes Niebuhr² leciona que:

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 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

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008.

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

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 apresentação de **Nota de Empenho nº 03705, emitida em 24/07/2025, no valor de R\$ 155.541,02 (cento e cinquenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e um reais e dois centavos)**, indicando os elementos de despesa referentes à contratação dos serviços.

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 ao processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, conforme justificativa descrita no termo de referência, não foram encontrados óbices que porventura viessem a impedir a contratação;
- c) Com relação aos recursos orçamentários, o ordenador de despesas acostou aos autos a Nota de Empenho nº 03705, emitida em 24/07/2025,

no valor de R\$ 155.541,02 (cento e cinquenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e um reais e dois centavos), indicando os elementos de despesa referentes à contratação.

Estas são as considerações da Gerência de Governança das Contratações, 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.

Rodrigo Torres

OAB/PE 43.932

Coordenador

Gustavo Valença

OAB/PE 46.593

Gerente de Governança de Contratações