

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

Parecer de Controle de Conformidade– GEGOV nº 206/2025

EMENTA: Direito Administrativo. Contratação Direta. Inexigibilidade de Licitação. Contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Art. 74, inciso III, “f” da Lei Federal nº 14.133/21. Legalidade. Possibilidade.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo oriundo da Secretaria de Administração, o qual solicitou e autorizou a abertura do presente processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação autuado SGI, tendo como objeto “a realização de inscrições de 08 (oito) servidores da Secretaria Executiva da Receita do Município do Jaboatão dos Guararapes, no Curso de Engenharia de Avaliação Imobiliária: Módulo I – 26-EAD, promovido pela AEA Cursos Ltda - ME, inscrita no CNPJ nº 10.882.019/0001-62, a ser realizado no período do dia 05 de agosto a 02 de setembro de 2025, na modalidade online”.

Nesse sentido, em consonância com o Decreto Municipal nº 33, de 28 de fevereiro de 2025, e com a Instrução Normativa nº 01 de 15 de maio de 2025, publicada pela Secretaria Municipal de Administração, foram confeccionados os seguintes documentos:

- 1. Documento de Formalização da Demanda**, assinado em 19/05/2025, pelo servidor da área demandante, o Sr. Murilo Bandeira de Souza Ribeiro;
- 2. Justificativa de Dispensa do Estudo Técnico Preliminar**, assinado em 11/07/2025, pela servidora do órgão demandante, a Sra. Bruna Botelho da Silva Cavalcanti;
- 3. Termo de Referência**, assinado em 14/07/2025, pela servidora do órgão demandante, a Sra. Flávia Caetano Ventura;
- 4. Documento de Oficialização de Demanda**, assinado em 23/07/2025, pela



Secretária Executiva da Receita, a Sra. Akemi Ivana Morimura Garrido;

5. Parecer Jurídico nº 012/2025, assinado em 21/07/2025, pela Dra. Alcione Gomes de Moura.

Nestas razões passamos a análise do presente.

2.DOS FUNDAMENTOS

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

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;

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 art. 3º do Decreto Municipal nº 33/2025, 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”).

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

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, ressalvando, no entanto, as hipóteses previstas na referida lei. Tal dispositivo regulamenta o disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Destarte, verifica - se que a licitação é a regra, no entanto, restou estabelecido pelo Legislador brasileiro, um capítulo na referida legislação, dispondo sobre as hipóteses de contratação direta, através de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

2.3 DA ANÁLISE DOS ASPECTOS DE LEGALIDADE NA FASE PREPARATÓRIA

Da análise dos aspectos de legalidade da fase preparatória dos autos, 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 SAD nº 001/2025. 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. Termo de Referência: Verifica-se que estão presentes os elementos estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 33/2025 e na Instrução Normativa Municipal nº 01/2025-SAD. 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.

3. Documento de Oficialização de Demanda: Contém o valor da contratação e a instância PCA, assim como a autorização da contratação pelo agente competente.

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.

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 Governança, sobretudo para fins de análise de qualidade dos serviços, bem como para análise de critérios técnicos relativos aos valores dos cachês propostos e demais exigências, tais atos são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes.

2.1 DA POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR VIA DO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.



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 a seleção formal prevista na Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos.

Deve ressaltar, que as referidas hipóteses encontram respaldo constitucional no art. 37, inciso XXI, da Magna Carta de 1988, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação, ressaltados 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, 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 artigo. 74, inciso III, “f”, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Assim como em qualquer hipótese de licitação inexigível, a inviabilidade de competição deve estar presente no caso concreto para que se viabilize a contratação direta. Nessas situações, a disputa não é factível, sobretudo em virtude da exclusividade do profissional para desempenhar os serviços.

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 as formalidades foram cumpridas no procedimento de contratação direta, não havendo vício de legalidade que porventura viesse a macular o procedimento Administrativo de contratação direta, e consequentemente os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público.

2.2 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”.

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

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 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 Bloqueio Orçamentário nº 001140 emitida em 17/07/2025, no valor de R\$ 8.618,40 (oito mil seiscentos e dezoito mil reais e quarenta centavos), indicando os elementos de despesa referentes à contratação dos serviços, assinada em 17/07/2025 pela Secretária Executiva da Receita, a Sra. Akemi Ivana Morimura Garrido, ordenadora de despesas.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, seguem as conclusões:

- a) Com relação a legalidade e conformidade 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 Bloqueio Orçamentário indicando os elementos de despesa referentes à contratação.
- c) 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 utilização da referida modalidade;

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

É o parecer. Isto posto, submeto a presente manifestação à apreciação superior.

Guilherme Eduardo

OAB/PE nº 56.739

Assessor

Gerência de Governança das Contratações Públicas