

PARECER DO CONTROLE INTERNO

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 280/2025 PMI – DISPENSA ELETRÔNICA Nº 75/2025

ÓRGÃO CONTRATANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA/SE

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A AQUISIÇÃO DE GARRAFAS TÉRMICAS A SEREM DISTRIBUÍDAS AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DESTA REDE DE ENSINO, EM ESPECIAL, PROFESSORES, EQUIPE GESTORA DAS ESCOLAS E TÉCNICOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, QUANDO DA COMEMORAÇÃO DO DIA DO PROFESSOR, COMO INICIATIVA DE VALORIZAÇÃO POR TODO O TRABALHO DISPENSADO A ESTE MUNICÍPIO.

1- RELATÓRIO

Trata-se de análise da **Secretaria Municipal de Controle Interno**, visando a legalidade, formalidade e adequação do processo administrativo no intuito de realizar a Contratação de empresa para a aquisição de garrafas térmicas a serem distribuídas aos profissionais da Educação desta rede de ensino, em especial, professores, equipe gestora das escolas e técnicos da Secretaria Municipal de Educação, quando da comemoração do Dia do Professor, como iniciativa de valorização por todo o trabalho dispensado a este Município.

2- DA ANÁLISE:

2.1- FASE PREPARATÓRIA

Análise prévia do Processo Administrativo nº 280/2025, relativo a Dispensa Eletrônica, realizada pelo município de Itabaianinha/SE, que tem como objeto a aquisição de garrafas térmicas a serem distribuídas aos profissionais da Educação desta rede de ensino, em especial, professores, equipe gestora das escolas e técnicos da Secretaria Municipal de Educação, conforme especificações e quantidades discriminadas no termo de referência.

Para instruir os autos foram juntados, além de outros, os seguintes documentos:



DOCUMENTAÇÃO	SIM	NÃO
Documento de Formalização de Demanda	X	
Estudo técnico preliminar	X	
Pesquisa de preço (2025)	X	
Termo de referência inicial (Estimativa do valor da contratação)	X	
Matriz de riscos	X	
Termo de referência consolidado (Estimativa do valor da contratação)	X	
Autorização para abertura de processo		X
Portaria de nomeação de agente de contratação	X	
Ata Sessão Pública	X	
Edital da licitação	X	
Aviso de licitação	X	
Aviso de licitação jornal de grande circulação	X	
Propostas	X	
Parecer jurídico	X	
Processo licitatório	X	
Habilitação jurídica, técnica e regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada	X	

1.2- Fundamentação Legal:

Alinhada aos princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e supremacia do interesse público sobre o interesse particular, a Administração Pública, ordinariamente, adquire produtos ou serviços após prévia licitação, onde são escolhidas as propostas mais vantajosas ao ente público contratante. A Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI estabelece a regra de que no serviço público, a contratação de obras, serviços, compras e alienações ocorrerá mediante processo de licitação pública, devendo as exceções estarem expressamente prevista em lei.

Contudo, a própria Constituição, ao admitir exceções à regra da licitação, permite que o legislador ordinário, pondere o dever de impessoalidade previsto no artigo 37, caput, com outros princípios e valores envolvidos na contenda e eleja situações em que, no seu entender, a licitação possa vir a ser afastada. (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 – Comentada – Leandro Sarai).

Há duas formas de contratação direta: a decorrente da impossibilidade fática de se proceder a uma competição para a contratação em questão (inexigibilidade de licitação) e a que ocorre em razão do permissivo constitucional da parte inicial do artigo 37, XXI, da CF.

No primeiro caso, denominado “inexigibilidade”, a lei meramente declara o que pode ser extraível da própria lógica: se for inviável o uso da licitação para a compra desejada, ela é inexigível.

Já no segundo caso, a lei permite o afastamento da obrigatoriedade da licitação, por entender haver valores mais importantes em jogo do que os protegidos pelo procedimento competitivo. De modo que o gestor público deve analisar a conveniência e oportunidade de, no caso concreto, proceder à contratação mediante licitação ou diretamente, escolhendo aquilo que mostrar mais vantajoso.

Portanto, Lei 14.133/21 resvalou a exceção, nos casos e aquisições descritas no artigo 75, II, em que são oportunidades da administração, de forma discricionária utilizar um mecanismo mais simplificado de contratações, seguindo o rito previsto no artigo 72.

Portanto, o valor a ser contratado é o motivo e a razão da escolha da modalidade ora proposta pelo Agente de Contratação

2- DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Inicialmente, a Lei nº 14.133/ 2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório 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 que podem interferir na contratação (artigo 18, caput, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

“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:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.” (grifou-se)

Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico

Preliminar, que 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 (§ 1º), quais sejam:

- “I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação.
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.”

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os profissionais e requisitantes elaboraram e assinaram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão, cabendo a este órgão de controle de interno a observância do cumprimento das previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/ 2021.

Da análise dos documentos acostados nos autos, em especial o ETP, vislumbro **que o ETP preenche os requisitos** previstos na legislação em comento.



DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PCA

O Plano de Contratações Anual (PCA) deve prever todas as contratações e aquisições que a organização pretende realizar no ano seguinte. Isso inclui as licitações públicas, as contratações diretas e as contratações com recursos de empréstimo ou doação.

PCA fundamenta a proposta orçamentária da organização e deve ser elaborado de forma alinhada aos planos de ações ou diretores das áreas administrativas e finalísticas. Assim, a previsão da contratação no PCA pressupõe o alinhamento do futuro contrato com as prioridades e objetivos organizacionais e a existência dos recursos orçamentários necessários ao pagamento das despesas decorrentes, sendo devidamente comprovadas que as demandas se encontram previsto no PCA municipal, atestado através de certidão de contemplação do objeto.

DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a Administração elaborou a matriz de gerenciamento de risco, estando compatível ao objeto, bem como, ao valor contratado.

DA ESCOLHA DO PROCEDIMENTO - EXAME DA LEGALIDADE DISPENSA ELETRÔNICA

A modalidade escolhida encontra respaldo no artigo 75, II, uma vez que a Administração Pública pode se utilizar dessa possibilidade de contratação para as compras e/ou serviços de pequena monta.

Diante do exposto, a modalidade escolhida se amolda ao caso em testilha, estando dentro da legalidade e dos princípios instituídos no artigo 5º da Lei 14.133/21, uma vez que se adequa às compras em que o valor está ajustado nos termos da Lei, e, entendo que a escolha do procedimento a ser realizado pela Equipe de Apoio e Pregoeiro foi em conformidade com a legislação, sendo escolhido o critério de julgamento o menor preço.

DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados, sendo devidamente demonstrando tanto no estudo técnico preliminar e no termo de referência.



DO TERMO DE REFERÊNCIA E DEFINIÇÃO DO OBJETO

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, **percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.**

DA PESQUISA DE PREÇO E DO ORÇAMENTO ESTIMADO

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, **três cotações válidas ou ainda, que elas sejam realizadas nos termos do artigo 23 da Lei 14.133/21 ou ainda IN-SEGES/ME nº. 65 de 7 de julho de 2021.**

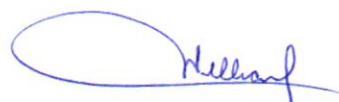
Vale ressaltar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la. Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

Por fim, parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço, e os preços médios estão dentro do praticado no mercado, leva-se em consideração ainda que se trata de valores estimados e que podem ser reduzidos na hora do certame.

DA EXISTÊNCIA DE RECURSO ORÇAMENTÁRIO

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da 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, estando comprovados através do documento de solicitação de despesa.

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO PROCEDIMENTO



Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, devidamente emitido a autorização para a abertura da licitação, pela autoridade competente. No presente caso, tal exigência foi cumprida.

DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar **um agente de contratação**, dentre os servidores, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição. Nos autos, consta a designação do agente de contratação e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal, estando devidamente comprovado a qualificação técnica do agente de contratação designado, bem como, foi nomeado equipe de apoio para acompanhamento da licitação.

DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente, e que foram objeto de análise pela Assessoria Jurídica.

DAS EXIGÊNCIAS DA HABILITAÇÃO

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira, bem como, da verificação de que o licitante não está impedido de participar do certame.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto o inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, in casu, analisando os documentos juntados encontram-se em conformidade.



PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

Por fim, é necessário conferir a **devida publicidade ao ato da autoridade competente**, através do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), dentro do prazo estabelecido no art. 94, da lei 14133/21.

CONCLUSÃO

É importante consignar, por fim, que quando da realização, devem os agentes de contratação atear-se ao disposto pela lei 14.133/21, o qual norteará na adoção de todos os pontos a serem realizados.

Face ao exposto, resguardado o poder discricionário do Gestor público quanto à conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, não vislumbro, até o momento, óbice ou máculas ao prosseguimento do feito.

É o parecer, à consideração superior.

Itabaianinha/SE, 06/10/2025



Willian Leite dos Santos

Secretário Municipal de Controle Interno