



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Controladoria Geral
Rua Francisco Santos, 160 -1º andar - Centro -
Itabaiana/SE. PABX: (79) 3431-9712 -
controladoria@itabaiana.se.gov.br



PARECER TÉCNICO Nº 38/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE ARBITRAGEM ESPORTIVA. ART. 72 E 74, IV, LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO.

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, que esta subscreve, nos autos em epígrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da admissibilidade do procedimento administrativo de contratação direta, através da inexigibilidade de licitação, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO.

Vem ao exame deste Controle Interno requisição de parecer técnico, acerca da admissibilidade do procedimento administrativo de contratação direta, através da inexigibilidade de licitação, por meio do processo de credenciamento, para contratação de serviços de arbitragem esportiva para campeonato de futebol, em atenção aos interesses da Secretaria da Juventude, do Esporte e do Lazer, conforme justificativa e especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

Os autos vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Autorização da Demanda;
2. Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborado pela Secretaria do Turismo, da Juventude, do Esporte e do Lazer de Itabaiana/SE;
3. ofício solicitando a designação dos responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP e do Termo de Referência - TR;
4. memorando designando os responsáveis pela elaboração do ETP e do TR;

5. Portarias designando os membros para compor a Equipe de Planejamento;
6. Justificativa para não elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP;
7. Termo de Referência;
8. Matriz de Risco;
9. Ofício solicitando aprovação da Justificativa para não elaboração do ETP, bem como a aprovação do TR e da Matriz de Risco;
10. Aprovação da Justificativa para não elaboração de ETP, bem como do Termo de Referência e da Matriz de Risco;
11. Ofício solicitando elaboração de orçamento e anexos;
12. Termo de Referência Consolidado;
13. Solicitação para elaboração da Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro;
14. Declaração Sobre Aumento de Despesa;
15. Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro;
16. Encaminhamento da Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro;
17. Justificativa de Credenciamento/Inexigibilidade de Licitação;
18. ofício solicitando Parecer Técnico;

Instruído o procedimento, no que importa relatar, os autos vieram ao Controle Interno para análise e parecer.

2.PRELIMINARMENTE.

2.1. DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO.

O parecer emitido por este Órgão de Controle Interno, no âmbito dos procedimentos licitatórios e das contratações diretas, insere-se no exercício do controle prévio e concomitante da regularidade e legalidade formal dos atos administrativos, em estrita observância ao disposto nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem como à legislação infraconstitucional aplicável, notadamente a Lei nº 14.133/2021 e normas correlatas. Tal atuação encontra-se balizada pelos princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa, restringindo-se, tecnicamente, à análise formal da instrução processual, com o objetivo de aferir a conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico e as normas regulamentares vigentes.



Ressalta-se que a atuação do Controle Interno não possui caráter vinculante quanto às escolhas técnicas ou administrativas, de modo que a veracidade das informações prestadas, a exatidão do conteúdo técnico dos documentos, tais como Termos de Referência, Estudos Técnicos Preliminares e Editais, bem como a fidedignidade das pesquisas de preços, são de responsabilidade exclusiva e indelegável do órgão demandante e de seus respectivos agentes públicos subscritores. Compete a este Controle, portanto, nos limites de sua atribuição legal e em observância ao princípio da segregação de funções, a verificação da existência, suficiência e regularidade formal da documentação que instrui o processo, sem incursão em aspectos de natureza estritamente técnica, pericial ou mercadológica.

Sob o prisma do mérito administrativo, a conveniência e a oportunidade da contratação, assim como a definição da necessidade pública e a fixação dos requisitos de qualidade e desempenho, inserem-se no âmbito da discricionariedade administrativa, permanecendo sob a inteira responsabilidade do Gestor Público, na qualidade de ordenador de despesas, a quem compete a decisão final acerca da gestão dos recursos públicos. Por fim, registra-se que a responsabilidade do parecerista do Controle Interno é subsidiária e limitada à ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), não se confundindo com a responsabilidade executiva pela condução do certame ou pela futura execução contratual.

3.DA FUNDAMENTAÇÃO

3.1. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - DO CREDENCIAMENTO.

Infere-se do Art. 37, inciso XXI, da CF/88, que a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública:

"que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Esta é a premissa geral, que faz com que o processo licitatório pela Administração Pública seja de realização obrigatória em atenção ao princípio constitucional da isonomia, de onde sobressai o entendimento de que contratações ao arrepio da legislação de regência constituem verdadeira burla a contaminar os contratos realizados, sujeitando o agente político às sanções legais

A regra da obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório comporta exceções, conforme preceitua a própria Constituição Federal, quando, ao cuidar da matéria no inciso XXI do art. 37, autorizou a legislação

infraconstitucional especificar os casos que não se submetem a prévio certame.

Assim, em consonância com o permissivo constitucional, o legislador editou a Lei nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos Administrativos), instituindo duas hipóteses de contratação direta, que escapam ao crivo da licitação, denominadas de dispensa e de inexigibilidade.

A lei nº 14.133/2021, dispõe sobre os casos de inexigibilidade de licitação, previstos no seu art. 74, dentre os quais, merece especial destaque, por se tratar da situação sob análise, a hipótese de prevista no inciso IV desse dispositivo legal, que tem redação do seguinte teor:

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;

Assim, quando a possibilidade de contratação for colocada de forma aberta, acessível para todas as pessoas que satisfaçam os requisitos exigidos e nela tenham interesse, não haverá sentido em fixar qualquer competição. Não há uma seleção, no sentido de disputa, pois a Administração Pública pretende, ao menos potencialmente, contratar todos os fornecedores aptos.

Portanto, o credenciamento é, assim, a maior expressão do princípio constitucional da isonomia que transforma a licitação em verdadeira "democracia direta licitatória", em que todos os licitantes interessados poderão contratar com a administração pública desde que cumpram os critérios pré-definidos em edital.

Com a Lei 14.133/21, a figura do credenciamento foi definida como um procedimento auxiliar, onde no seu artigo 78, determinou que a entidade deverá elaborar regulamento com critérios claros e objetivos.

Assim sendo, o credenciamento passou a figurar oficialmente no rol de possibilidades de contratação direta, previsto no inciso XLIII do art. 6º da nova lei, como:

6º. Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

Além disso, o artigo 79 previu que o credenciamento poderá ser utilizado nas seguintes hipóteses:

I - Paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas

em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Portanto um dos requisitos mais importantes será a construção e publicação do edital de "chamamento público", convocando a todos os interessados, que possam atender aos requisitos previstos, permitindo o cadastramento de novos interessados por período indeterminado.

Vale destacar que o art.79, da Lei nº 14.133/2021 foi regulamentado pelo decreto nº 11.878/2024 e define no seu art. 2º, I, o sistema de credenciamento da seguinte forma "credenciamento - processo administrativo de chamamento público em que o órgão ou a entidade credenciante convoca, por meio de edital, interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados (...)".

Assim, em consonância com as legislações acima destacadas, entende-se que há fundamento jurídico para a realização do presente Chamamento Público, uma vez que há permissão para o uso de credenciamento para contratação de serviços de arbitragem esportiva.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

4.1 DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA.

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o

atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

4.2 . DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA.

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

4.3 .DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

A Instrução Normativa nº 58/2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP traz a seguinte previsão no seu art. 14:

Art. 14. A elaboração do ETP:

I – é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021;

Quanto ao estudo técnico preliminar, verifica-se que a Administração Pública apresentou justificativa e deixou de juntá-lo por ser facultativo.

4.4 GERENCIAMENTO DE RISCO

Cabe pontuar que “**Mapa de Riscos**” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que contém a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

4.5 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Controladoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Portanto, a necessidade da contratação está justificada, tendo sido estimado o quantitativo do objeto e amparado por documentos juntados aos autos.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências legais.

4.6 DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

A contratação por inexigibilidade ou dispensa de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n.º 14.133, de 2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Verifica-se que foram estimados os custos da contratação, a partir dos dados coletados no Painel de Preços, em conformidade com da IN 65º/2021.

Dito isto, verifica-se que, no caso, o valor do custo da contratação estar compatível com as diretrizes acima apontadas, de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

4.7 DO PARECER JURÍDICO.

Infere-se que será juntado posteriormente o parecer jurídico para a

contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021.

4.8 DA PREVISÃO DE ORÇAMENTO.

Consta previsão por parte do setor financeiro, de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA e no Plano de Contratações Anual – PCA, em atenção ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

4.9 DA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA.

A justificativa aponta que a contratação direta e a escolha do fornecedor ocorrerá quando da entrega da ficha de credenciamento, bem como os documentos de habilitação e assinatura do respectivo Termo de Credenciamento dos Serviços.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, no estrito âmbito das atribuições deste Controle Interno e sob a ótica formal da instrução processual, manifesta-se favoravelmente à continuidade do procedimento licitatório, porquanto atendidos os requisitos documentais e as exigências legais aplicáveis à fase de planejamento da contratação. Ressalta-se que as decisões de mérito administrativo, a veracidade das informações prestadas e eventuais vícios de natureza material ou decisória permanecem sob a responsabilidade do órgão demandante e de seus agentes, cabendo ao setor jurídico a análise da legalidade e da juridicidade do procedimento.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 04 de março de 2026.


ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

Secretária Municipal de Controle Interno


JOÃO VÍTOR MENDONÇA ROCHA

Assessor Especial III