

PARECER REFERENCIAL Nº 001/2025 - CGM

EMENTA: PARECER REFERENCIAL – APLICÁVEL A CASOS IDÊNTICOS CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM BASE NO VALOR, COM FULCRO NO ART. 75, INCISO I E II, DA LEI Nº. 14.133/2021. RECOMENDAÇÃO PARA ADOÇÃO DO PRESENTE PARECER COMO PARECER REFERENCIAL.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Referencial, com o objetivo de balizar, de modo homogêneo, os requisitos a serem observados no âmbito da administração Pública do Município de Glória do Goitá, na contratação direta para aquisições e prestações de serviços de pequeno valor prevista no art. 75, inc. I e II, da Lei nº 14.133/2021.

A utilização dos pareceres referenciais visa, portanto, dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização da atuação das áreas envolvidas, e no presente caso, observa-se que estão preenchidas as condições para a emissão de parecer referencial, eis que a análise de processos administrativos que visam à instrução da contratação direta devido ao pequeno valor constitui matéria recorrente no âmbito desse Município, ensejando considerável volume de expedientes similares.

Sem prejuízo, a matéria versada é singela, restringindo-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de dados e dos documentos constantes dos autos.

Importa destacar ainda que a aplicabilidade do presente parecer deverá se restringir às situações que se amoldam ao seu escopo, devendo as hipóteses não abarcadas pelos seus termos ou aquelas que ensejam alguma dúvida específica, ser submetidas à essa Controladoria.

II – PRELIMINARMENTE:

A elaboração de Parecer Referencial, surge diante da possibilidade de diversos pareceres sobre situações fáticas e jurídicas idênticas e recorrentes no âmbito da Administração Pública e a necessidade de atuação uniforme e coordenada, será admitida a elaboração de Parecer Referencial, cuja aplicação dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

Por outro lado, deve-se discutir a necessidade da prática de emissão de pareceres pelo controle interno em todas as contratações públicas, isso porque, em muitos casos, essa prática pode comprometer a eficácia da fiscalização, além de sobrecarregar o responsável pela controladoria, que frequentemente não possui condições operacionais e estruturais para abarcar todos os processos de licitação de forma eficiente.

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o artigo 70 estabelece:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

A Constituição Federal é clara ao definir o papel do controle interno como de fiscalização. O ditado *“quem fiscaliza, não executa”* ilustra bem essa distinção. Assim o controlador interno não deve se envolver na execução das tarefas que deve fiscalizar. Essa

segregação de funções é fundamental para a eficácia do controle interno. Em diversos municípios, como é o caso do município de Glória do Goitá, o controle interno enfrenta dificuldades para desenvolver suas atribuições por ineficácia de sua própria estrutura, acabando muitas vezes por desempenhar muitos papéis, o que pode ser prejudicial à sua atuação.

Os tribunais de contas têm reiterado a importância da segregação de funções no âmbito do controle interno. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) frequentemente destaca em seus acórdãos a necessidade de manter o controle interno focado na fiscalização e não na execução de atividades, para garantir a imparcialidade e a eficiência do controle.

A Instrução Normativa nº 3/2017, do TCU, estabelece:

“A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.”

Sendo assim, essa prática a nível municipal deve ser feito com cuidado, para não comprometer a segregação de funções e, conseqüentemente, a eficácia do controle interno.

Antes de adentrarmos ao mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria é vinculada à atividade prevista na Constituição Federal em seu artigo 74, no qual prevê as atribuições do Controle Interno perante à administração pública, bem como sua responsabilidade.

Cabe aos responsáveis pelo setor de Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União e/ou respectivo tribunal de Contas que forem vinculados.

Assim, a Controladoria Interna tem sua legalidade, atribuições e responsabilidades entabuladas no art. 74 da Constituição Federal/1988, *in verbis*:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

Neste sentido, cabe a ressalva quanto a responsabilização solidária do responsável pelo Controle Interno. **Tal responsabilidade só ocorrerá em casos de conhecimento da**

ilegalidade ou irregularidade e dela, não informar ao Tribunal de Contas ao qual é vinculado, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo.

Destaque-se o papel da Controladoria Interna, consistindo em gerar informações para a tomada de decisão da Autoridade, auxiliando na gestão de riscos, neste caso, como segunda linha de defesa. Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por esse motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada adotar posicionamento contrário ou diverso daquele emanado por esta Controladoria Interna.

As rotinas de trabalho adotadas pelo Controle Interno cabe, primordialmente, exercer a fiscalização dos atos da administração, comprovando os princípios constitucionais tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e quando detectadas possíveis irregularidades insanáveis dos atos e fatos nos procedimentos licitatórios, na execução orçamentária e financeira efetivamente realizadas, esta Controladoria encaminhará denúncia ao Ministério Público e comunicará os Órgãos de Controle Externo sobre tais irregularidades.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO:

Convém citar que a Administração Pública dentro de todos os seus atos deverá apenas atuar com a existência de prévio embasamento legal, de acordo com um dos princípios administrativo, como o princípio da legalidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, assim exposto:

“Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”.

Neste sentido, em observância vincularidade aos atos administrativos, no sentido que norteará todos eles, o nobre jurista José dos Santos Carvalho Filho comenta, em sua obra “Manual de Direito Administrativo”, nos seguintes termos:

“O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.

Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita”.

Em relação ao referido Princípio da Legalidade e sua fundamental importância para a realização de quaisquer atos, conceitua o nobre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (CARVALHO FILHO, 2014):

“O princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”.

Com a mesma temática há de se trazer à baila as palavras do doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, compreendidos pela Administração Pública, *in verbis*:

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar,

sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

Dito isso, observa-se que é indispensável a existência de lei que trate sobre o tema em questão, pois, conforme já verificado, o Poder Público só poderá praticar qualquer ato conforme base em lei. Agindo a Administração Pública sem observância deste princípio, seus atos serão tidos com ilícitos e nulos. O gestor público é livre na condução da Administração Pública, entretanto, subordina-se, de forma total, às normas de regência, e em especial, aos Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

A Lei Federal nº 14.133, datada de 1º de abril de 2021, determina que todos os serviços contratados pela Administração Pública devem ser precedidos de licitação, exceto nos casos nela especificados, como veremos a seguir.

Como se sabe, o procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. A regra, portanto, é licitar.

No entanto, no mesmo dispositivo constitucional, contudo, excepciona a regra nos casos especificados na legislação.

E nesse sentido, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, poderá ser dispensada a licitação em situações taxativamente previstas, estabelecendo as hipóteses de contratações diretas permitidas à Administração, compreendendo os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação (art. 72, caput), estando o presente parecer restrito à hipótese de contratação direta trazida no art. 75, I e II da Lei 14.133/2021, qual seja:

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;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Cumpre ainda destacar o Decreto Municipal nº 009/2025, o qual determina a atualização do valor, nos moldes do art. 182 da Lei 14.133/2021 que preceitua “o Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP”, sendo atualizados os valores para o ano de 2025, para o montante de R\$ 65.725,59 (sessenta e cinco mil, setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos) e em casos de serviços de engenharia no valor de R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e um e quinze centavos).

E ainda no que concerne ao valor, merece ser observado a o quanto estabelecido nos incisos do § 1º do art. 75 da Lei 14.133/2021, que dispõe:

Art. 75

(...)

§ 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.

Logo, a avaliação do respeito ao montante previsto no art. 75 exige a apuração do somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, na aquisição de objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, mediante contratação direta.

Tem-se, portanto, que a licitação dispensável em razão do valor é instituto orientado pelo princípio da economicidade.

No mais, o procedimento a ser observado nas contratações diretas encontra-se previsto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o qual explicita os seguintes documentos necessários à instrução dos processos desta natureza, bem como traz os requisitos quanto à publicidade do ato que autorizou a dispensa ou do extrato decorrente do contrato:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Logo, em tese, desde que cumpridos os requisitos para a contratação direta em razão do valor, com a instrução do processo com os documentos elencados no art. 72, da NLLC e desde que seja o parecer referencial acostado aos autos pelo setor responsável pela contratação, é possível que se dispense a análise técnica específica em casos desta natureza, a fim de agilizar aquisições de baixo valor e de baixa complexidade.

Assim, para que seja possível a dispensa da análise por esta controladoria, imprescindível que o setor responsável pela contratação constate o atendimento aos seguintes requisitos legais:

- a) Instrução do processo com o DFD – Documento de Formalização da Demanda, ETP – Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos e Termo de Referência, devendo em caso de dispensa de algum desses documentos, nos termos da lei, ser devidamente justificada pela área;
- b) Valor da contratação estar abrangido pelo limite previsto pelo inciso I e II do art. 75 NLLC, observada a atualização anual por Decreto, devendo ainda haver demonstração nos autos do valor já utilizado, se o caso, em objetos da mesma natureza naquele exercício para aferição por completo do referido limite;

- c) Juntada declaração demonstrando a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- d) Demonstração de que o valor da contratação é compatível com os valores praticados pelo mercado e que há vantajosidade na contratação da empresa escolhida, observadas as diretrizes do art. 23 da NLLC;
- e) Divulgação de aviso da contratação direta no 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, nos termos do art. 75, §3º, da NLLC;
- f) Juntada aos autos os documentos de habilitação e qualificação estipuladas no Aviso de Contratação Direta divulgado, observar a necessidade de comprovação das condições de habilitação e qualificação completas, demonstrando-se a regular habilitação jurídica (Inscrição CNPJ, cópias do contrato ou estatuto social atualizado), regularidade trabalhista, federal, estadual e municipal e regularidade junto ao FGTS, através das competentes certidões negativas;
- g) Indicação do fiscal e gestor do contrato;
- h) Juntada aos autos a declaração do servidor responsável de que o processo de contratação direta atende expressamente aos requisitos legais e que se enquadra nas hipóteses tratadas por este parecer;
- i) Juntada de cópia integral deste Parecer Referencial ao processo de contratação direta.

Cabe salientar por fim, que, nos casos de dispensa em razão do valor, não há obrigatoriedade do instrumento do contrato, ficando à critério da administração a sua utilização, podendo ser ele substituído por outro instrumento hábil, nos termos do art. 95, I, da NLLC como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Por fim, acaso o ajuste seja formalizado pelo contrato, devem ser observadas as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da NLLC.

IV – CONCLUSÃO

Ante ao exposto, diante das normas que regem a matéria, uma vez aprovado o presente parecer referencial, é juridicamente possível dispensar a análise individual desta controladoria, nos casos de contratações diretas com fundamento no art. 75, inciso I e II (dispensa em razão do valor) da Lei Federal nº 14.133/2021, desde o setor competente ateste o cumprimento dos requisitos legais, conforme elencado no corpo deste parecer, bastando, nestes casos, a simples juntada do parecer referencial e a declaração do servidor competente de que o processo de contratação direta se enquadra nas hipóteses tratadas por este parecer.

Ressalte-se que, continua sendo possível o envio do processo à essa Controladoria em casos de dúvidas quanto à legalidade da contratação direta ou quando houver celebração de contrato administrativo fora dos padrões comumente utilizados.

Consigne-se, por fim, que o presente parecer possui caráter opinativo, visando apenas viabilizar a tomada de decisão pelo órgão consulente, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade afeto ao mérito administrativo e juízo político.

Glória do Goitá, 21 de fevereiro de 2025.

Otávio Rodrigo Marinho

Controlador Interno