PM CARACARAÍ
PROC. 055/24
FLS. 423

Controladoria Geral do Município

PARECER TÉCNICO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Presencial SRP, solicitada pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto - SEMECD, quanto a fase interna e externa do processo licitatório nº 055/2024 – Pregão Presencial 90022/2024, em 1 volume, cujo objeto é Contratação de empresa através do Sistema de Preços, para aquisição de Material de Expediente Didático, a fim de atender a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto e Escolas do Município de Caracaraí-RR.

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, na 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.

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 se, dela, não informar tais atos ao Tribunal de Contas no qual é vinculado, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo. Vale lembrar ainda que, o Decreto nº. 9.830/19 diz que:

> "Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções".

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- Documento de Formalização da Demanda, indicando o objeto, planilha descritiva, justificativa da necessidade da contratação, data desejada para a entrega do bem ou do serviço, indicação dos membros da equipe de planejamento, assinado pela autoridade;
- Estudos Técnicos Preliminares – ETP, contendo descrição da necessidade, descrição da solução como um todo, estimativa das quantidades a serem contratadas, estimativa do valor da contratação, justificativas para o parcelamento ou não da solução, da subcontratação, justificativa da não contratação;
- Termo de Referência contendo: Das condições gerais da contratação, da descrição da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, natureza dos serviços, subcontratação, execução da contratação, local e prazo da prestação dos serviços, responsabilidades da

contratada, responsabilidades da contratante, gestão do contrato, infrações e sanções administrativas, critérios de pagamento, do recebimento, da liquidação, prazo de pagamento, forma de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, adequação orçamentária;

- Termo de autorização de abertura da licitação realizado pelo Secretário de Educação;
- Autorização;
- Autuação do processo Administrativo pelo Pregoeiro;
- Minuta do edital e anexos;
- Despacho da CPL à Assessoria Jurídica para emissão de Parecer;
- Parecer da Procuradoria Jurídica, assinado pelo Procurador, aprovando a fase interna do procedimento;
- Edital aprovado pelo Departamento Jurídico;
- Homologação;
- Resultado do Julgamento;
- Ata de Registro de Preços nº 001/2025;
- Publicação do edital do PNCP;

DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO - RESPONSABILIDADES DA CONTROLADORIA INTERNA

Ressalto ainda a aplicação do princípio da segregação de função em todas as fases do procedimento licitatório, de modo que, inicialmente esse termo vinha sendo confirmado em diversas Jurisprudências. Contudo, com o advento da Nova Lei de Licitações 14.133/21, ele foi estabelecido no ordenamento jurídico, na condição de princípio, descrito no artigo 5º.

De modo que, a segregação de funções tem por função primordial, ab initio, a de servir como ferramenta de controle interno da própria Administração Pública, a fim de garantir a independência funcional dos servidores e estrutural dos setores administrativos nas várias fases do procedimento licitatório.

Isso porque, é inerente à segregação de funções que diferentes servidores atuem nas mais diversas fases da licitação, impedindo-se que uma única pessoa atue nos diferentes momentos do procedimento licitatório.

Trata-se, pois, de mecanismo apto a evitar falhas, omissões, fraudes, corrupção, abusos de poder, dentre outros aspectos. Na prática, a concretização de tal princípio pressupõe a correta e completa definição de funções a serem exercidas por cada servidor no decorrer do procedimento licitatório, em especial nas fases de planejamento, composição da fase interna, externa, execução e controle.

De forma que as partes participam desde a formação do procedimento, elaboração das cotações de preços dos itens/produtos, elaboração do edital, análise

PM CARACARAÍ
PROC. 055/24
FLS. 425

por parte da Assessoria Jurídica, publicação e abertura do certame, julgamento das propostas, adjudicação e homologação da licitação.

De modo que, em face da aplicação do princípio da segregação de funções, ainda que o Controle Interno tenha o viés de conferir a legalidade dos procedimentos, cada parte da equipe que o conduz tem sua parcela de responsabilidade nos atos administrativos.

Importante também destacar que o Controlador Interno não é ordenador de despesas, nem confere "ateste" de recebimento dos materiais/produtos/serviços ora contratados pela Administração Pública. Essa atribuição pertence ao Gestor e ao Fiscal de Contrato devidamente nomeados para essa função por meio de Portaria.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

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 e 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.

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, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) não previsão no plano anual de contratação, por ser ainda muito precário, c) estimativas das quantidades, d)

estimativa do preço da contratação; e) justificativa para parcelamento; i) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

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 não elaborou a matriz de gerenciamento de risco, uma vez que entendeu não ser conveniente e compatível ao objeto, bem como, ao valor contratado.

DA ESCOLHA DO PROCEDIMENTO - EXAME DA LEGALIDADE PREGÃO – SRP

Ab initio, cumpre ressaltar que a Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI determina que as contratações realizadas pela Administração Pública devam ser realizadas por meio de licitação que assegure igualdade de condições aos concorrentes, sendo esta, a regra para obras, serviços, compras e alienações junto ao Poder Público.

De modo que a licitação configura procedimento administrativo mediante o qual, a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como, entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória Pregão, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21.

PM CARACARAÍ
PROC. 055/24
FLS. 427

DO TERMO DE REFERÊNCIA E DEFINIÇÃO DO OBJETO

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão 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.

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame.

Registre-se que em face da aplicação do princípio da segregação de função, as especificações utilizadas no objeto e no termo de referência tem caráter eminentemente técnico e foi assinado por pessoa responsável e competente para essa finalidade.

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.

Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos. Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação do Banco de Preços, nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável.

Ademais, vale asseverar 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.

Controladoria Geral do Município

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.

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.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no 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.

DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designou um agente de contratação, dentre os servidores desta Gestão Municipal, cujas atribuições estão descritas na Portaria e 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.

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.

PM CARACARAÍ
PROC. 055/24
FLS. 429

Controladoria Geral do Município

CONCLUSÃO

É importante consignar, por fim, que quando da realização, devem os agentes de contratação ater-se ao disposto pela lei 14.133/21, o qual norteará na adoção de todos os pontos a serem realizados, dentre os quais, a observância de que, entre a publicação do Edital e o recebimento das propostas deverá haver prazo mínimo previsto no artigo 55 da Lei 14.133/21.

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, podendo gerar a despesa proposta, com a contratação da empresa vencedora, conforme a ata:

Ata de Registro de Preços nº 001/2025:
R. FERREIRA DE SOUSA LTDA,
CNPJ 47.477.612/0001-33,
GRUPO ARREMATADO: 001
Valor global: R$ 1.419.456,20 (Hum milhão, quatrocentos e dezenove mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e vinte centavos)

Sem mais, é o parecer da Unidade de Controle Interno.

Caracaraí-RR, 22 de janeiro de 2025.

Raimundo das Neves de Figueiredo
Controlador Geral do Município
Portaria 0162/2021
Prefeitura Municipal de Caracaraí
Controladoria Geral do Município
www.caracaraí.rr.gov.br