PARECER TÉCNICO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

PARECER N° 24111803-CGM

PROCESSO Nº ARP029/2024

MODALIDADE: CARONA

SITUAÇÃO: Em análise

INTERESSADO: Secretaria Executiva Municipal de Educação-SEMED

ORDENADOR DE DESPESAS: Darci de França Rodrigues

FORNECEDOR CONTRATADO: SJP EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS LTDA;

VALOR CONTRATADO: R$ 159.251,51 (Cento e cinquenta e nove mil, duzentos e cinquenta e um real e cinquenta e um centavos);

Aquisição. Consumo. Carona. Princípios da Administração Pública. Etapas processual. Justificativas. Declarações. Certidões. Constituição Federal/88. Lei Federal nº 14.133/2021. Decreto Municipal nº 1.245/2023.

Trata-se de solicitação de análise técnica da Controladoria Geral do Município, requerida através de **MEMO. Nº 157/2024 exarado pelo Chefe de Departamento de Licitações e Contratos, Sr. Harlenilson Matos da Silva Sr.,** recebido no dia 07 de novembro de 2024, sobre a possibilidade de análise e emissão de Parecer Técnico, que se refere aos autos de procedimento licitatório realizado na modalidade **Carona,** tendo como objeto a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇO DE MANUTENÇÃO E REPAROS COM FORNECIMENTO DE PEÇAS DE REPOSIÇÃO PARA EQUIPAMENTOS: ROÇADEIRA E MOTOR PODA, PARA ATENDER A DEMANDA DAS UNIDADES ESCOLARES DE ENSINO E A SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO FÉLIX DO XINGU,** através de adesão a Ata de Registro de Preço Nº 20240095 originária do Pregão Presencial para Registro de Preços Nº 053/2023-SRP, gerenciada pela Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu-PA.

O processo administrativo em epígrafe, encontra-se regulamentado no § 2º, incisos I, II e III, *caput do* art. 86, da Lei nº 14.133/2021, registrado no Estudo Técnico Preliminar, com fundamentação legal para a contratação pretendida, assim dispõe:

> *Art. 86. Omissis.*
> *(...)*
> *§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.*
> *§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:*
> *I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;*
> *II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;*
> *III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.*

Destarte, ressalta-se que a apreciação da matéria posta em debate restringe-se aos seus aspectos exclusivamente técnicos, excluídos da análise jurídica, outrora efetivada pela Procuradoria Geral do Município, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer contratação pública, devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos administrativos do processo sejam prestados apenas por quem é de direito.

É o conciso relatório.

1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

O Sistema de Controle Interno Municipal detém uma base legal sólida, fundamentada sobretudo na Constituição Federal de 1988, esta legislação suprema do país consagra específicos dispositivos à importância do Controle

Interno na administração pública. A Constituição do Estado do Pará, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e a Lei Orgânica do município de São Félix do Xingu tratam da relevância do Sistema de Controle Interno para os órgão da Administração Pública Municipal, não desviando da Lei Complementar nº 133/2019 que instituiu a Controladoria Geral do Município e estabelece atribuições a seus controladores, dentre as determinações o exame técnico dos processos administrativos de licitação.

Na análise técnica em questão, foi empregada como instrumento principal a Lei Federal nº 14.133/2021 e suas alterações, subsidiada pelo Decreto Municipal nº 1.245/2023, que aborda sobre as licitações e contratos com a Administração Pública Municipal de São Félix do Xingu, estado do Pará.

No entanto este Poder Executivo Municipal não afastou os princípios da administração pública, sendo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, presentes no art. 37 da CF/88.

2. FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

A formalização do processo administrativo em análise encontra-se instruído de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, sendo, em 01 (um) volume com 526 (quinhentas e vinte e seis) folhas, o qual foi instruído com a seguinte documentação:

- Solicitação de abertura de processo administrativo (fls. 02);
- Documento de Formalização da Demanda – DFD, inciso I, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 03-09);
- Cotação de preços, art. 23, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 10-225);
- Mapa comparativo de preços do cotados (fls. 226-229);
- Estudo Técnico Preliminar inciso XXIII, do art. 6, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 230-238);
- Ato designatório da comissão de planejamento (fls. 239);
- Autorização da autoridade competente para abertura de procedimento administrativo (fls. 240);

- Indicação dos recursos orçamentários (fls. 241-242);
- Termo de Referência, inciso XXIII, do art. 6, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 243-247);
- Aprovação do termo de referência (fls. 248);
- Justificativa da vantajosidade para adesão a ata de registro de preços (fls. 249);
- Justificativa para aquisição (fls. 250);
- Declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 251);
- Consulta ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços informando os quantitativos pretendidos para verificação de disponibilidade de adesão (fls. 252-258);
- Termo de encerramento Volume I (fls. 259);
- Termo de abertura Volume II (fls. 260);
- Documento de autorização do órgão gerenciador admitindo expressamente à adesão a Ata de Registro de Preços (fls. 261);
- Cópia do processo de origem da Ata de Registro de Preços devidamente assinada pelas partes (fls. 262-425);
- Consulta ao órgão fornecedor da Ata de Registro de Preços SJP EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS LTDA informando os quantitativos pretendidos para verificação de disponibilidade de adesão (fls. 426-431);
- Aceite do fornecedor da ata SJP EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS LTDA com resposta afirmativa quanto aos quantitativos desejados (fls. 432);
- Documentação para habilitação fiscal, social e trabalhista do fornecedor ata SJP EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS LTDA, art. 68, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 433-474);
- Solicitação para realização de adesão a Ata de Registro de Preços ao Departamento de Licitações e Contratos (fls. 475-493);
- Ato designatório da Comissão Permanente de Licitação (fls. 494);
- Solicitação de análise e parecer jurídico à Procuradoria Geral do Município (fls. 495);
- Parecer jurídico (fls. 496-497);

- Termo de homologação (fls. 498);
- Ato designatório do fiscal de contrato, art. 117, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 499);
- Contrato nº 20240610 (fls. 500-512);
- Contrato nº 20240611 (fls. 513-524);
- Publicação do Extrato de Contrato, § único, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 525);
- Solicitação de análise e parecer técnico à Controladoria Geral do Município (fls. 526).

3. DA ANÁLISE

3.1. Da Fase Interna

Os processos administrativos deverão ser autuados, protocolados, rubricados com a indicação do objeto, indicação do recurso para a despesa e de seu comprometimento, estudo técnico preliminar, termo de referência, justificativa para aquisição, autorizações, publicações e demais documentos relativos à licitação, assim se cumprindo as exigências legais do art. 72 da Lei de Licitações nº 14.133/2021. No que diz respeito à fase interna do Processo Administrativo, observamos obediência ao artigo supracitado, estando o processo devidamente autuado e acompanhado das documentações necessárias.

3.2. Da Análise Jurídica

Está prevista no artigo 53, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual ultimada a fase preparatória da contratação o processo deverá ser encaminhado para o órgão de assessoramento jurídico da Administração Pública, que realizará o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica.

No que diz respeito à fase interna do processo administrativo, observamos a obediência ao artigo supracitado, estando o processo devidamente examinado juridicamente através de parecer jurídico assinado pelo Dr. Luiz Otávio Montenegro Jorge, Procurador Geral Adjunto.

O art. 10, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora e judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 da Lei 14.133/2021, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial, inclusive na hipótese de o agente público não mais ocupar o cargo, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado.

3.3. Das Justificativas, Autorizações, Pesquisa de Preços

Foram preenchidas as exigências quanto às autorizações necessárias, certidão negativa de débitos tributários com a fazenda pública e declaração referente ao não comprometimento do erário público, subscrita pela autoridade competente.

Ao que compete à justificativa referente ao acompanhamento do procedimento licitatório e da execução deste contrato, segue todas as especificações no termo de referência.

3.3.1 Da justificativa de vantajosidade

A vantajosidade representa a busca, pela Administração Pública, através da análise das propostas apresentadas nos procedimentos licitatórios, da obtenção da melhor relação custo-benefício nas suas contratações e espelha basicamente a busca por contratação que seja tanto economicamente mais vantajosa — menor gasto de dinheiro público — quanto que assim o seja qualitativamente, melhor gasto.

O órgão apresentou a justificativa de vantajosidade para a administração ao realizar a Adesão a Ata de Preços registrados em detrimento a outras modalidades licitatórias, conforme preconiza o art. 11da Lei nº 14.133/2021.

3.3.2 Da Autorização de abertura e contratação

O manifesto de abertura do processo administrativo foi autorizado pelo Sra. Darci de França Rodrigues, Secretária Executiva Municipal, após os cumprimentos das etapas obrigatórias pelos demais agentes públicos de contratação.

3.3.3 Da Pesquisa de Preço

No âmbito da Administração Pública, a pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável, de fundamental importância nas contratações, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o valor contratado esteja dentro do valor de mercado, pagando-se o preço justo pelo bem ou serviço.

O artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que 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.

O órgão realizou a cotação de preço no Portal Nacional de Compras Públicas, sendo plataforma obrigatória para pesquisa de preço dos processos licitatórios geridos pela Lei nº 14.133/2021.

3.3.4 Do Termo de Referência

Conforme a Lei 14.133, de 2021, as licitações para aquisições de bens e para a contratação de prestação de serviços, bem como as contratações diretas, deverão ser precedidas de Termo de Referência, onde o demandante descreve com detalhes o objeto que pretende contratar, com elementos necessários e suficientes da justificativa para a sua contratação, à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária, ao julgamento e classificação das propostas, à definição: do prazo de execução do contrato, da estratégia de suprimento, dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço.

3.4. Da Fase Externa

A presente fase por sua vez, inicia-se com o Princípio da Publicidade, onde envolve a divulgação de informações pela Administração Pública. Esse princípio tem a finalidade de mostrar que o Poder Público deve agir com maior transparência possível, para que a população tenha conhecimento de todos os seus atos. Essa fase é assim chamada, porque representa o momento em que o procedimento licitatório sai do âmbito interno da administração pública e passa a gerar efeitos no meio social.

4. DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece a necessidade de a Administração observar, na aplicação da Lei em comento, o princípio da segregação de funções.

A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade.

O princípio da segregação de funções está previsto no §1º do art. 7º da Lei nº 14.133/2021 e se caracteriza pela repartição das diversas funções entre agentes distintos, de forma que nenhum servidor atue de forma simultânea em funções que sejam mais suscetíveis a riscos, reduzindo, assim, a ocorrência de ocultação de erros e de fraudes na respectiva contratação.

Visto por muitos como uma inovação, o Princípio da Segregação de Funções, previsto no artigo 5º da Lei 14.133/2021, nada mais é do que uma regra do controle interno que visa prevenir eventuais falhas e fraudes, bem como evitar conflitos de interesses nas contratações.

Examinando tecnicamente o processo administrativo em tela, observa-se a segregação de funções, visto que, a demanda foi formalizada pelo Chefe do Departamento de Compras, a Comissão de Planejamento elaborou o

Estudo Técnico Preliminar, o Chefe do Departamento de Licitações elaborou o Termo de Referência, que posteriormente foi aprovado pelo Ordenador de Despesa, que igualmente autorizou a abertura e posteriormente homologou o processo licitatório.

5. DA LEGALIDADE DA REALIZAÇÃO DE CARONA

A legislação admite que, após a formalização da ata de registro de preço, outros órgãos e entidades procedam a adesão. Esses são considerados órgãos/entidades não participantes, sendo que a adesão deve ser realizada em observância ao que determina o artigo 86 da Lei nº 14.133/21.
Em que pese o exposto no parágrafo anterior, entende-se que a instrução do presente processo como pedido de adesão a ata de registro de preços não gera ilegalidade. Estando presentes os requisitos constantes no art. 86 da Lei nº 14.133/21 e art. 39 do Decreto Municipal nº 1.245/2023, entende-se possível a adesão.

6. DA HABILITAÇÃO, QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA, REGULARIDADE FISCAL, SOCIAL E TRABALHISTA

Quanto a documentação apresentada pela contratada, confirmou-se que esta atendeu às exigências previstas nas normas vigentes.
Quanto à regularidade fiscal, social e trabalhista restaram comprovadas através das certidões anexas aos autos, estavam válidas e vigentes.

7. DO FISCAL E VIGÊNCIA DO CONTRATO

É o instrumento dado à administração pública para dirigir-se e atuar perante seus administrados sempre que necessite adquirir bens ou serviços dos particulares, ou seja, é o acordo recíproco de vontades que tem por fim gerar obrigações recíprocas entre os contratantes. Assim como o particular,

o Poder Público celebra contratos no intuito de alcançar objetivos de interesse público.

7.1. Vigência do Contrato Administrativo

Os contratos originados do presente procedimento obedecerão aos termos do caput, do Art. 105, da Lei nº 14.133/2021, conforme expressa a cláusula de vigência da minuta contratual. Tratando de serviços contínuos, poderá ser aplicado os dispostos dos artigos 106, 107 e 108, da Lei nº 14.133/2021.

7.2. Gestor de contrato

O gestor do contrato é o representante da administração pública responsável por gerenciar o contrato em nome do órgão ou entidade contratante, em conformidade com o art. 117 do Decreto Municipal nº 1.245/2023 em consonância com o § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021. É válido ressaltar que, para o cumprimento legal dos dispositivos das normas vigentes e visando a melhor forma de execução do instrumento de contratação administrativa, o responsável pela unidade gestora deverá emitir portaria designando o Gestor de Contrato da contratação administrativa.

7.3. Fiscal de contrato

Verifica-se na Legislação vigente, que a fiscalização da execução contratual é obrigatória, a recair sobre um Agente da Administração, designado pelo Ordenador de Despesa, que recebe essa incumbência como uma tarefa especial e com responsabilidade específica.

No procedimento administrativo de contratação em exame, consta no Termo de Referência a designação do servidor, o qual realizará a fiscalização e acompanhamento da execução do contrato alvitre final deste processo.

Consta nos autos a Portaria nº 109/2022 GAB. SECRETARIO, que designa o servidor Jose Moacir dos Santos como fiscal de contratos da Secretaria Executiva Municipal de Educação – SEMED.

8. RECOMENDAÇÕES

- Recomendamos que seja observado o art. 42, *caput,* da LRF e a disponibilidade financeira para realização de tal despesa.
- Recomendamos a realização de despesa, somente com recurso disponível em conta bancária.
- Recomendamos o pagamento de despesa, somente com regularidade fiscal comprovada, mediante apresentação de certidões necessárias.

CONCLUSÃO

Conclui-se, sinteticamente, que o processo administrativo licitatório em tela atende parcialmente as etapas obrigatórias até a presente manifestação deste órgão de controle interno.

Face a todo o exposto, concluímos:

Apesar dos apontamentos, verifica-se que decorrem da inobservância de exigências meramente formais, as quais não comprometem a execução do objeto pretendido.

Que os autos assemelham-se estarem revestidos da legalidade necessária em conformidade com análise jurídica.

É verdadeiro ressaltar que, a geração de despesa é de inteira carga do ordenador de despesas eximindo qualquer culpa, dolo ou responsabilidade solidária por parte dos membros da Controladoria Geral do Município.

MANIFESTA-SE, portanto,

Pela possibilidade de prosseguir o presente para fins da realização das demais fases, após sanadas as recomendações apontadas, observando-se, para tanto, os prazos e disposições legais atinentes à matéria, inclusive atentando quanto à obrigatoriedade de publicação de referidos atos na imprensa oficial e portal dos jurisdicionados do TCM/PA.

Retorne os autos ao responsável para conhecimento, manifestação e adoção das providências cabíveis.

São Félix do Xingu-PA, 18 de novembro de 2024.