



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

PARECER DA CONTROLADORIA INTERNA Nº 029/2024

Processo Licitatório: **A/2024-002-FME**

Modalidade: **ADESÃO DE ATA**

Objeto: **ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 004/2023-FNDE¹ (AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS ESCOLAR RURAL ORE 1 – 4X4, CONFORME PAC Nº 963238-4)**

Assunto: Análise de fase preliminar de Adesão de Ata de Registro de Preços.

A Controladoria Interna, representada pela Senhora Gabriela Zibetti, ocupante do Cargo em Provimento de Comissão de Controlador Interno do Poder Executivo do Município e Jacundá/PA, conforme Portaria nº 005/2021-GP, declara, para os devidos fins, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos do art. 38, caput, da Lei nº 8.666/1993, que recebeu, em 07/08/2024, às 18h23min, para análise do **Processo Licitatório nº A/2024-002-FME**, na modalidade **ADESÃO DE ATA (CARONA)**, devidamente autuado, com dois (02) volumes, folhas numeradas (fls. 001 a 585) e rubricadas, para adesão de Ata de Registro de Preços nº 004/2023-FNDE (aquisição de ônibus escolar rural ore 1 – 4x4, conforme PAC nº 963238-4).

1. PRELIMINAR

Antes de se adentrar o mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria Interna encontra respaldo na Constituição Federal em seu art. 74², ratificada no artigo 71 da Constituição Estadual³, no art. 279 do Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios (Ato Nº 23, de 16 de dezembro de 2020)⁴; IN nº 022/2021-TCMPA e IN nº 02/2023-TCM/PA, alterada pela IN nº 06/2023-TCM/PA; e na Lei Municipal nº 2.383/2005 (art. 2º).

¹ Na capa do procedimento, em fase preliminar, há erro de numeração da ARP, onde consta ARP nº 041/2022-FNDE, deve ser retificado para constar ARP Nº 004/2023-FNDE.

² 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. ...

³ Art. 71. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

⁴ Art. 279. Entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, incluindo a administração direta e indireta, de forma integrada, compreendendo, particularmente, o controle: I - do cumprimento dos programas, metas e



Prefeitura Municipal de Jacundá

Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

Neste sentido, cabe ressalva à responsabilidade solidária do Controle Interno, só haverá responsabilização quando, conhecendo a ilegalidade ou irregularidade, não as informar ao Tribunal de Contas ao qual está vinculado, ferindo assim a atribuição a constitucional de apoiar o Controle Externo.

Destaca-se que o Controlador Interno não é ordenador de despesas, sendo esta atribuição restrita do gestor.

Assim, em razão do processo licitatório, em análise, implicar em realização de despesas, segue manifestação da Controladoria Interna.

2. DOCUMENTOS ANEXADOS NO PROCESSO

I. Capa Volume I;

II. Ofício nº 634/2024-GSE/SEMED, de 09/07/2024, firmado pela Secretária Municipal de Educação, Iara Alves Meireles (Portaria nº 002/2021-GP), endereçado ao Prefeito, solicitando abertura de processo para Adesão à Ata de Registro de Preços nº 4/2023-FNDE, visando à aquisição de um ônibus escolar rural ORE 1 (4X4), conforme o PAC nº 963238-4, firmado entre a Prefeitura Municipal de Jacundá e o Ministério de Educação, para garantir o transporte escolar dos alunos residentes na área rural do km 51 da PA150 até a Escolar Nossa Senhora da Conceição, esclarecendo que 19 alunos dependem do transporte escolar para ter acesso à educação, cuja assiduidade e qualidade do ensino ofertado fica comprometido pela inexistência de um veículo adequado, entendendo que a adesão à ARP nº 4/2023-FNDE é a solução mais vantajosa, considerando a eficiência face à rapidez no processo de aquisição, e eficácia do resultado um vez que contempla o modelo de ônibus necessário para atender à demanda, fls. 01;

III. Ofício nº 025/2024-GSE/DECAMP, de 06/06/2024, firmado pelo Diretor do Departamento de Educação do Campo e Educação Escolar Indígena, Genilson

orçamentos e a observância da legislação e normas que orientam a atividade específica da unidade controlada, exercido diretamente pelos diversos níveis de chefia; II - da observância da legislação e normas gerais que regulam as atividades auxiliares, exercidas pelas diversas unidades da estrutura organizacional; III - do uso e guarda dos bens pertencentes ao ente municipal, exercido pelos órgãos próprios; IV - orçamentário e financeiro das receitas, exercido pelos órgãos dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Contabilidade e Finanças; V - da eficiência da Administração Pública e a observância dos dispositivos constitucionais e legais, exercido pela própria unidade de Controle Interno. Parágrafo único. Os poderes e órgãos referidos no *caput* deste artigo deverão observar as disposições deste Regimento e as normas de padronização de procedimentos e rotinas estabelecidas no âmbito de cada poder ou órgão.



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

de Sousa Santos (Portaria nº 294/2022-GP), endereçado à Secretária Municipal de Educação, solicitando aquisição de ônibus escolar 4X4 para suprir a demanda do público atendido na Escola Nossa Senhora da Conceição, localizada na região do 60, no km 51, para suprir a necessidade do público de alunos, atendidos na referida escola, que totaliza 19 (dezenove) alunos, e fica inviável a chegada dos alunos até a escola, especialmente em período chuvoso, fls. 02;

IV. Ofício nº 625/2024/GSE/SEMED, de 09/07/2024, a ser firmado pela Secretária Municipal de Educação, Iara Alves Meireles (Portaria nº 002/2021-GP), endereçado ao Departamento de Contabilidade, solicitando dotação orçamentária para aquisição de ônibus escolar, com finalidade de contrapartida do PAC nº 2629800681-2023, no valor de R\$1.163,70, fls. 03;

- Ofício não assinado pela Secretária Municipal de Educação, tampouco anexado documento PAC nº 2629800681-2023, o qual informa teria sido assinado em 02/07/2024;

V. Despacho Contábil – Disponibilidade de Recursos Orçamentários - firmado, em 16/07/2024, pelo Assessor Contábil, Jorge Luís de Oliveira (CRC 012932/O-5), **certifica** que existem recursos orçamentários disponíveis na Lei Municipal nº 2.725/2024, de 12 de dezembro de 2023 (LOA – Lei Orçamentária Anual), aprovada para o exercício financeiro de 2024, com objetivo de assegurar o empenhamento prévio, conforme o art. 60⁵ da Lei Federal nº 4.320/64, da despesa relacionada ao objeto acima, fls. 04;

Tabela 1: Dotações Orçamentárias

Unidade Gestora	FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – FME
Unidade Orçamentária	Secretaria Municipal de Finanças e de Fazenda
Funcional Programática	04.123.00006.2.021 – Secretaria Municipal de Finanças e de Fazenda
Natureza da Despesa	4.4.90.52.00 – Equipamentos e Material Permanente
Subdesdobro	4.4.90.52.52 – Veículos de Tração Mecânica
Fonte de Recurso	15000000 – Outros recursos não vinculados de impostos

Fonte: Despacho Contábil

⁵ Lei nº 4.320/1964. Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. § 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho. § 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar. § 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

VI. Documento de Formalização de Demanda (DFD)⁶, firmado pela Secretária Municipal de Educação, Iara Alves Meireles (Portaria nº 002/2021-GP), não datado, fls. 05/07;

VII. Estudo Técnico Preliminar (ETP)⁷⁻⁸, a ser firmado pela Secretária Municipal de Educação, Iara Alves Meireles (Portaria nº 002/2021-GP), e pelo Assessor de Departamento de Transportes, Adauto Moreira Lopes (Matrícula 9878), em 04/07/2024, fls. 08/12;

VIII. “Matriz de Risco para a Contratação”⁹⁻¹⁰, firmada pela Secretária Municipal de Educação, Iara Alves Meireles (Portaria nº 002/2021-GP), em 09/12/2024, fls. 13;

IX. Autorização nº 228/2024-CGCOMDIRAD/FNDE, de 08/07/2024, firmado eletronicamente por Andrey de Sousa Nascimento, Coordenador Geral – FNDEDIRADCGCOM, de 08/7/2024, 11:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2013, contendo a **autorização para utilização da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 06/2023/FNDE/MEC – Órgão Participante de Compra Nacional – Solicitação SIGARP nº 100285 – Forma de Pagamento: Transferência Direta**, em observância às disposições

⁶ Necessidade de certificar se o DFD atende à exigência do inciso I do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e anexo I do Decreto Municipal nº 014/2024-GP.

⁷ **Estudo técnico preliminar**: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021);

⁸ Necessidade de certificar se o ETP atende aos requisitos legais descritos no §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e art. 8º e Anexo II do Decreto Municipal nº 014/2024-GP.

⁹ Vício de conceituação, contrariando o que dispõe o art. 6, inciso XXVII da Lei nº 14.133/2021. **Matriz de riscos**: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência; b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico; c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.

¹⁰ O **Mapa de riscos** (fls. 13) prevê apenas riscos da fase de execução contratual, contudo, não os classifica. Além disso, não foram analisados os riscos da fase de planejamento, que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 e art. 4º, X, do Decreto Municipal nº 014/2024-GP).



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

do Decreto nº 11.462/2023¹¹, de **um ônibus rural escolar ORE 1 (4X4) – transmissão mecânica**, no valor de **R\$581.878,00** (quinhentos e oitenta e um mil, oitocentos e oitenta e setenta e oito reais), no prazo d 90 dias, nos termos da Portaria FNDE nº 341, de 19 de junho de 2023, dentro do prazo máximo de vigência da ata, fls. 14/15;

X. **Termo de Compromisso PAC nº 963238-4** (Proposta de Seleção PAC nº 26298006801/2023), firmado pelo Prefeito, Itonir Aparecido Tavares, em 02/07/2024, fls. 16/17;

XI. Justificativa da “vantajosidade” da adesão à ata de registro de preços, *oriunda de processo licitatório, realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação Básica, lastreado nas mais amplas formas de pesquisas de mercado, conforme preconiza a Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021)*, firmada pela Secretária Municipal de Educação, Iara Alves Meireles (Portaria nº 002/2021-GP), sem data, fls. 18;

XII. Ofício nº 025/2024-GSE/DECAMP, de 06/06/2024, firmado pelo Diretor do Departamento de Educação do Campo e Educação Escolar Indígena, Genilson de Sousa Santos (Portaria nº 294/2022-GP), endereçado à Secretária Municipal de Educação, solicitando aquisição de ônibus escolar 4X4 para suprir a demanda do público atendido na Escola Nossa Senhora da Conceição, localizada na região do 60, no km 51, para suprir a necessidade do público de alunos, atendidos na referida escola, que totaliza 19 (dezenove) alunos, e fica inviável a chegada dos alunos até a escola, especialmente em período chuvoso, fls. 19;

- Documento idêntico ao documento de fls. 02;

XIII. Termo de Juntada de Processo Original, fls. 20 (Volume I) a 577 (Volume II);

XIV. Despacho de encaminhamento de Ofício nº 634/2024-SEMED e demais documentos pertinentes à Secretaria de Administração e Planejamento), firmado, em 22/07/2024, pela Chefe de Gabinete, Daiane Rodrigues Santana (Portaria nº 001/2021-GP), *para providências necessárias quanto à fase preparatória, conforme legislação vigente, e, determina que, após realização das diligências necessárias, determina o encaminhamento dos autos à autoridade competente para autorização final*, fls. 577;

¹¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11462.htm



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

XV. Despacho de autos à assessoria jurídica, firmado pela Secretária Municipal de Administração e Planejamento, Eliane Santos Pinheiro, Eliane Santos Pinheiro (Portaria nº 009/2021-GP), em 01/08/2024, fls. 578;

XVI. Comprovante de envio de e-mail (semaplanjac@gmail.com) à assessoria jurídica (demanadasiacunda.pa@gmail.com), em 01/08/2024, às 11:39, encaminhando o volumes I e II – Adesão de ATA – ônibus escolar, fls. 579;

XIX. Parecer Técnico Jurídico nº 035/2024-PROJUR, firmado pelo Doutor Ezequias Mendes Maciel (OAB/PA 16.567), em 06/08/2023, manifestando-se pela Adesão à Ata de Registro de Preço – PREGÃO Nº 6/2023 (PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 23034.028908/2022-18) – FNDE, conforme exposto, assim pelo regular prosseguimento do feito – conforme exposto, assim pelo regular prosseguimento do feito, CONDICIONADO ao cumprimento das recomendações, fls. 580/584:

Tabela 3: Recomendações Jurídicas Preliminares

NÚMERO	RECOMENDAÇÃO	CUMPRIMENTO
a)	Remessa à Controladoria Interna para emissão de parecer, e	Despacho de autos à CONTRIN, fls. 585.
b)	A vinculação do contrato às demais obrigações do processo de dispensa;	--
c)	Prever no instrumento de contrato a garantia do produto e assistência técnica;	--
d)	Que seja publicada no Portal Nacional de Contratações Públicas, após a assinatura do contrato;	--
e)	Juntar o extrato de publicação da dispensa de licitação	--
f)	Garantir a obediência aos requisitos formais da contratação direta dispostos na Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo das demais formalidades prescritas em lei.	--

Fonte: Parecer jurídico Preliminar nº 035/2024-PROJUR

XVII. Despacho, firmado pela Secretária Municipal de Administração e Planejamento, Eliane Santos Pinheiro (Portaria nº 009/2021-GP), em 06/08/2023, para envio de autos à Controladoria, sendo recebido em 07/08/2024, às 18h23min, fls. 585.

É o relatório.

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

O Processo Licitatório nº A/2024-002-FME foi solicitado em 09/12/2024 (fls. 001/576), sendo despachado à Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, com fulcro no Decreto nº 014/2024, em 22/07/2024 (fls. 577), para diligências quanto à fase preparatória, para posterior decisão quanto à autorização da autoridade competente.



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

Imediatamente, a solicitação de adesão foi encaminhada à assessoria jurídica (fls. 578), que emitiu parecer quanto à possibilidade de contratação mediante adesão de ata de sistema de registro de preços do FNDE, orientando quanto ao procedimento adequado (art. 86, §§2º, 4º e 5º da Lei 14.133/2021 (fls. 580/584).

Sem observar o preenchimento dos requisitos legais sinalizados e recomendações feitas pelo douto a equipe de planejamento atuou com mero despachante e encaminhou autos à Controladoria Interna (fls. 585), invertendo os papéis das linhas de defesa (art. 169 da Lei nº 14.133/2021) e descumprindo as atribuições do Decreto Municipal nº 014/2021-GP, que fundamentou o despacho de fls. 577.

3.1. Da Legislação Aplicável

- Constituição da República Federativa de 1988;
- Lei nº 4.620/1964;
- Lei Complementar nº 101/2000;
- Lei nº 14.133/2021, alterada pela Lei nº 14.770/2023.

3.2. A possibilidade a Adesão de Ata de Registro de Preços (Carona) na Nova Lei de Licitação e Contratos

A Lei nº 14.133/2021, alterada pela Lei nº 14.770/2023, expressamente aprovou a adesão superveniente de órgãos administrativos que não participaram do Sistema de Registro de Preços do Processo Original, esta solução é conhecida como “carona”, criada pelo Decreto nº 7.892/2013, que não existia na revogada Lei nº 8.666/1993, e, por isso era tida como inconstitucional pela maioria dos doutrinadores.

Superada a questão polêmica quanto à previsão legislativa do “carona”, vez que a Lei nº 14.133/2021 previu figura do órgão não participante (art. 86, §2º), porém impôs



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

regras restritivas, visando reduzir as distorções da adesão, as quais são comentadas pelo Professor Marçal Justen Filho¹², conforme transcrito abaixo:

3.2.1. A justificativa da adesão (inciso I do §2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021):

*“A justificativa para a adesão superveniente deve ser fundamentada em justificativa. Mas **esta questão deve ser examinada em consonância com os dispositivos dos art. 18 e seguintes**. Cada entidade e cada órgão estão sujeitos a observar planejamento adequado para suas contratações. Isso envolve especialmente a determinação de produtos e quantidades a serem adquiridos.*

Por decorrência da implantação, revisão e controle do planejamento adotado, deve-se inferir que o órgão ou entidade não necessitaria recorrer a situação diferenciada da “carona”. Caber-lhe-ia promover o próprio SRP ou manifestar a sua intenção de participar de SRPs organizados por outras entidades.

Logo, deve-se presumir que a necessidade de aderir supervenientemente a uma ata de registro de preços decorre ou da falha administrativa de planejamento ou de evento superveniente que gerou necessidade não prevista originalmente

***A justificativa celebrada pela entidade ou órgão não participante deverá expor as razões que conduziram à necessidade em questão**”.* – (grifo nosso).

3.2.2. A justificativa quanto ao preço (inciso II do §2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021):

“É dever do órgão ou entidade promover pesquisa de mercado, fundada nos critérios previstos no art. 23, para determinar a vantajosidade dos preços constantes da ata à qual se pretende aderir.

É perfeitamente possível a existência de uma ata abandonada pelos próprios órgãos participantes, em vista da inadequação dos preços registrados. Em tal hipótese, é vedada a adesão superveniente do órgão ou entidade não participante.

Mas incumbe ao órgão ou entidade não participante avaliar a disponibilidade da generalidade de atas de registros de preços existentes. Tal será possível especialmente em vista de informações constantes no art. 174 (Portal Nacional de Contratações Públicas). Entre as diversas atas existentes incumbirá a adesão relativamente àquela que contemplar as condições mais vantajosas”. - (grifo nosso).

3.2.3. A consulta ao órgão gerenciador (art. 31, III, do Decreto 11.462/2023):

“Não se admite que o órgão aderente promova, pura e simplesmente, a contratação com o titular do registro de preços.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2ª edição – rev. atual. e ampl. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023, p. 1219/121.



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

Cabe-lhe solicitar formalmente ao órgão gerenciador de um registro de preços as informações pertinentes a autorização para a contratação, a qual deverá submeter-se ao mesmo regime jurídico previsto para os órgãos participantes”. - (grifo nosso).

3.2.4. A aceitação do fornecedor (art. 31, III, do Decreto 11.462/2023):

“O titular do preço registrado não é obrigado a aceitar a requisição de contratação apresentada pelo ‘carona’. Afinal, a proposta apresentada pelo particular se limitava aos quantitativos e à condições previstas no ato convocatório. A contratação com um órgão aderente não se encontra nos limites da obrigação assumida pelo sujeito ao formular a sua proposta”. - (grifo nosso).

3.2.5. A fixação do limite total individual (§4º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021):

“O limite individual para o órgão aderente está previsto no § 4º e consiste em 50% do somatório dos quantitativos registrados na ata relativamente ao órgão gerenciador e demais participantes”. - (grifo nosso).

3.2.6. A fixação de limite total global (§5º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021):

“Os quantitativos totais contratados por órgãos não participantes que aderirem à ata não poderá ser superior ao dobro da quantidade prevista para cada item, considerando a totalidade das estimativas para o órgão gerenciador e os demais participantes. Embora a redação do dispositivo seja cristalina, é necessário tecer um comentário para evitar práticas despropositadas. O dispositivo teve a cautela de destacar que o limite global será calculado de modo independente ao número de órgãos não participantes que aderirem. Ou seja, o limite global não é calculado em vista de cada órgão aderente. Atingidas contratações que superem ao dobro dos quantitativos máximos previstos na ata, torna-se vedada qualquer adesão superveniente quanto ao referido item”. - (grifo nosso).

3.3. Da análise jurídica ao processo em tela (A/2024-002-FME):

Trata-se o processo original de Pregão Eletrônico nº 6/2023-FNDE em Registro de Preço Nacional (art. 2º, VI, do Decreto nº 11.462/2023¹³), para aquisição de

¹³ Decreto nº 11.462/2023. Art. 2º. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: [...]VI - compra nacional - compra ou contratação de bens, serviços ou obras, em que o órgão ou a entidade gerenciadora conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

ônibus escolar rural e urbano – item 1.1. TR – SEI 676752, no valor estimado de R\$8.715.228,398,40 – SEI 3676122, no âmbito do Programa Caminho da Escola.

No procedimento em análise, o parecerista jurídico nº 035/2024, firmado por Ezequias Mendes Maciel (OAB/PA nº 16.567), em 06/08/2024 (fls. 580/584), que, após relatório, como controle prévio de legalidade (art. 169, II da Lei nº 14.133/2021). E, ao final, manifestando-se pela Adesão à Ata de Registro de Preço – PREGÃO Nº 6/2023 (PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 23034.028908/2022-18) – FNDE, conforme exposto, assim pelo regular prosseguimento do feito – conforme exposto, assim pelo regular prosseguimento do feito, CONDICIONADO ao cumprimento das recomendações (ver tabela 3).

Sem observar o preenchimento dos requisitos legais sinalizados e recomendações feitas pelo douto a equipe de planejamento atuou com mero despachante e encaminhou autos à Controladoria Interna (fls. 585), invertendo os papéis das linhas de defesa (art. 169 da Lei nº 14.133/2021) e descumprindo as atribuições do Decreto Municipal nº 014/2021-GP, que fundamentou o despacho de fls. 577.

Além disso não há atuação do Agente de Contratação (Decreto nº 015/2021-GP).

3.4. Da vantagem da Adesão à Ata de Registro de Preço:

Constam dos autos (fls. 02/07) a justificativa da vantagem de adesão à Ata de Registro de Preços nº 04/2023-FNDE, originária do Pregão Eletrônico SRP nº 6/2023-FNDE, firmada pela Secretária Municipal de Educação, está baseada em Estudo Técnico Preliminar (fls. 08/12), o qual apresenta inconsistências face ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021, **NÃO** sendo atestado pela Equipe de Planejamento, o cumprimento do inciso II do §2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

e consolida as demandas previamente indicadas pelos entes federados beneficiados, sem a necessidade de manifestação de interesse durante o período de divulgação da intenção de registro de preços- IRP;



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

3.5. Da vantagem da Adesão à Ata de Registro de Preço:

Consta dos autos (fls. 018) a “justificativa da vantajosidade” de adesão à Ata de Registro de Preços nº 04/2023-FNDE, originária do Pregão Eletrônico SRP nº 6/2023-FNDE, firmada pela Secretária Municipal de Educação, porém **NÃO** consta pesquisa de mercado, fundada nos critérios previstos no art. 23, para determinar a vantajosidade dos preços constantes da ata à qual se pretende aderir, **contrariando** o disposto no inciso II do §2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

3.6. Autorização do Órgão Gerenciador:

Consta dos autos (fls. 14/15) a Autorização nº 228/2024-CGCOMDIRAD/FNDE, de 08/07/2024, firmado eletronicamente por Andrey de Sousa Nascimento, Coordenador Geral – FNDEDIRADCGCOM, de 08/7/2024, 11:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2013, contendo a **autorização para utilização da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 06/2023/FNDE/MEC – Órgão Participante de Compra Nacional – Solicitação SIGARP nº 100285 – Forma de Pagamento: Transferência Direta**, em observância às disposições do Decreto nº 11.462/2023¹⁴, de **um ônibus rural escolar ORE 1 (4X4) – transmissão mecânica**, no valor de **R\$581.878,00** (quinhentos e oitenta e um mil, oitocentos e oitenta e setenta e oito reais), no prazo de 90 dias, nos termos da Portaria FNDE nº 341, de 19 de junho de 2023, dentro do prazo máximo de vigência da ata, conforme inciso III do art. 31 do Decreto nº 11.462/2023.

3.7. Anuência do Fornecedor:

Consta dos autos (fls. 27/28) a **Ciência do Fornecedor da obrigação de fornecimento vinculado à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 06/2023/FNDE/MEC –Solicitação SIGARP nº 100285 – Forma de Pagamento: Transferência Direta**, de **um ônibus rural escolar ORE 1 (4X4) – transmissão**

¹⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11462.htm



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

mecânica, no valor de **R\$581.878,00** (quinhentos e oitenta e um mil, oitocentos e oitenta e setenta e oito reais), conforme inciso III do art. 31 do Decreto nº 11.462/2023.

3.8. Da Dotação Orçamentária:

Consta dos autos (fls. 04), Despacho Contábil, firmado, em 16/07/2024, por Jorge Luís de Oliveira (CRC-PA-012932/O-5), informando que existem recursos orçamentários disponíveis na Lei Municipal nº 2.725/2023, de 12 de dezembro de 2023 (Lei Orçamentária Anual - LOA 2024), referente à contrapartida obrigatória, descrevendo dotação orçamentária, vinculada à atividade **2.021** (Secretaria Municipal de Finanças e de Fazenda), **incompatível** com o objeto da adesão.

Portanto, **NÃO** está demonstrado nos autos o cumprimento do item VII do Termo de Compromisso (fls. 16/17) que obriga o Município a incluir no orçamento anual os recursos recebidos, conforme estabelecido no §1º do art. 6º da Lei 4.320/1964.

Não foi acostada a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (art. 16, II, da Lei Complementar 101/2000), firmada pela Ordenadora de Despesas da Unidade Gestora: FME.

3.9. Da Vigência da Ata e do Contrato Administrativo:

A Ata de Registro de Preços 04/2023, foi firmada em 01/12/2023, com validade de 01 (um) ano.

Conforme Autorização do Órgão Gerenciador, a contratação deverá ser realizada em até 90 (noventa) dias, conforme termos da Portaria nº 341, de 19/06/2023, dentro do prazo de vigência da ata (fls. 14/15).

3.10. Da execução do Termo de Compromisso:



Prefeitura Municipal de Jacundá **Poder Executivo**

CNPJ: 05.854.633/0001-80

É responsabilidade do Município de Jacundá adotar todas as medidas necessárias para execução do Termo de Compromisso (XXVI).

4. DA ANÁLISE DO OBJETO:

Cumpra elucidar que a análise neste parecer se restringiu à verificação dos requisitos formais para a deflagração do processo administrativo na modalidade ADESÃO DE ATA (CARONA), no que se refere à fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional (art. 70 c/c art. 74 da CRFB/88), conformidade com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal; adequação da despesa com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual, conforme art. 169, II, da Lei nº 14.133/2021

Destaca-se que a manifestação está baseada, exclusivamente, nos elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo ora analisado, não sendo possível adentrar na análise de conveniência e oportunidade do ato praticado, tampouco se manifestar sobre os aspectos técnico-administrativos, assim legalmente impostos.

Diante do exposto, ressalta-se a necessidade de se ater as seguintes recomendações antes do envio dos autos para decisão da autoridade competente para decisão:

4.1. Após ser chamado o feito à ordem, colhidas as assinaturas faltantes, juntada da Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (art. 16, II, da LC 101/2000), com fulcro no §2º do art. 6º Decreto Municipal nº 014/2024, após leitura nos pareceres jurídico e de controle interno, revise a fase preparatória, apresentem a motivação para atestar o cumprimento dos requisitos legais para adesão à ata de registro de preços (Anexo I deste parecer) e todas as obrigações do Termo de Compromisso (fls. 16/17);

4.2. Com fulcro no art. 2º, IX, XX e XXI, do Decreto Municipal nº 015/2024, o Agente de Contratação deverá certificar que verificou e julgou a regularidade das condições de habilitação das empresas beneficiárias da ARP 04/2023-FNDE, que emitiram termos de aceite; e encaminhe o processo licitatório para decisão administrativa da autoridade competente, certificando o cumprimento das regras legais e requisitos apontados pelo parecerista jurídico e pelo controle interno;



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

4.3. Após saneamento do feito, com fulcro nos arts. 20, 22 e 28 da LINDB¹⁵, autoridade competente (Prefeito) deverá emitir decisão administrativa fundamentada, enfrentando as inconsistências e riscos apontados pela Controladoria, bem como quanto ao direcionamento das ações mitigadoras aos riscos apontados neste parecer, face à supremacia e indisponibilidade do interesse público:

4.3.1. Observe-se que, com fulcro na Súmula 473 do STF, *a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

4.4. Em caso de contratação, anexe-se portarias de nomeação de gestor e fiscal de contrato, e respectivos termos de ciência;

4.5. Certifique-se a inserção de dados no PNCP, Mural de Licitação do TCM/PA, e Portal da Transparência, atestando o cumprimento da publicidade e da transparência pública nas fases subsequentes, observando-se os prazos da IN nº 022/2021/TCMPA;

4.6. Abstenham-se de inverter as linhas de defesa, encaminhando procedimentos administrativos à Controladoria Interna, sem o devido cumprimento das atribuições da primeira linha (art. 169, I, da Lei nº 14.133/2021), com apresentação da

¹⁵ **DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942:** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **(Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010):**

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)** **(Regulamento)**

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)**

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. **(Regulamento)**

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)**

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)**

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)**

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. **(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)** **(Regulamento)**



Prefeitura Municipal de Jacundá **Poder Executivo**

CNPJ: 05.854.633/0001-80

motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas, e sem assinatura e identificação dos responsáveis pela elaboração de cada ato (art. 12, I, da Lei nº 14.133/2021).

O papel da Controladoria Interna é 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.

É o parecer.

Encaminhe-se os autos ao Agente de Contratação.

Jacundá/PA, 10 de setembro de 2024¹⁶.

Gabriela Zibetti
Controlador Interno
Portaria nº 005/2021-GP

¹⁶ Justifica-se o lapso temporal, entre o recebimento dos autos na CONTRIN e a emissão do presente parecer, na falta de capacidade operacional da Controladoria Interna, órgão gerenciador do Sistema de Controle Interno Municipal (Lei Complementar Municipal nº 2.383/2005), frente ao volume de processos recebidos para análise.



Prefeitura Municipal de Jacundá

Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

ANEXO I CHECKLIST – ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

FUNDAMENTO: Lei n.º 14.133/21

ITEM	REQUISITOS	SIM / NÃO / NÃO SE APLICA	INDICAÇÃO DO LOCAL DO PROCESSO EM QUE FOI ATENDIDA A EXIGÊNCIA (INSERIR NÚMERO DE FLS CONSTANTES NOS AUTOS FÍSICOS)
1.	Abertura do processo administrativo		
2.	Designação, pela autoridade competente, dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (art. 7º, <i>caput</i>) ¹⁷		
3.	Documento de Oficialização da Demanda - DFD (art. 12, VII)		
4.	Estudo Técnico Preliminar – ETP ¹⁸ , que contenha (art. 18, §1º)		
4.1.	Item contendo a descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (art. 18, §1º, I)		
4.2.	Item contendo 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 (art. 18, §1º, II)		
4.3.	Item apresentando os requisitos da contratação (art. 18, §1º, III)		

17 Segundo o art. 7º, os agentes designados devem preencher os seguintes requisitos: (i) preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; (ii) com atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e (iii) não podem ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração e nem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

18 Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

4.4.	Item apresentando as 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 (art. 18, §1º, IV)		
4.5.	Item contendo levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar (art. 18, §1º, V)		
4.6.	Item contendo 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 (art. 18, §1º, VI)		
4.7.	Item contendo descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso (art. 18, §1º, VII)		
4.8.	Justificativas para o parcelamento ou não da contratação (art. 18, §1º, VIII)		
4.9.	Item contendo demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis (art. 18, §1º, IX)		
4.10.	Item contendo as 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 (art. 18, §1º, X)		
4.11.	Item apresentando contratações correlatas e/ou interdependentes (art. 18, §1º, XI)		
4.12.	Item contendo a 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 (art. 18, §1º, XII)		
4.13.	Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (art. 18, §1º, XIII)		
4.14	O ETP contém ao menos os elementos previstos nos subitens 4.1., 4.4., 4.6, 4.8 e 4.13 deste documento e apresenta justificativa quanto a não		



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

	previsão dos demais itens. (art. 18, §2º)?		
5.	Análise de Riscos (art. 18, X)		
6.	Termo de Referência (art. 18, II)		
6.1.	Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação (art. 6º, XXIII, “a”)		
6.2.	Fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas (art. 6º, XXIII, “b”)		
6.3.	Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto (art. 6º, XXIII, “c”)		
6.4.	Item apresentando os requisitos da contratação; (art. 6º, XXIII, “d”)		
6.5.	Item apresentando modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento (art. 6º, XXIII, “e”)		
6.6.	Item apresentando modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade (art. 6º, XXIII, “f”)		
6.7.	Critérios de medição e de pagamento (art. 6º, XXIII, “g”)		
6.8.	Forma e critérios de seleção do fornecedor (art. 6º, XXIII, “h”)		
6.9.	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 (art. 6º, XXIII, “i”)		
6.10	Item referente à adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, “j”)		
8.	Justificativa para a adesão		



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

9.	Demonstração da vantajosidade da adesão (art. 86, §2º, I)		
10.	Demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado (art. 86, §2º, II) ¹⁹		
11.	Declaração do setor competente, com base na documentação comprobatória, acerca da compatibilidade mercadológica do preço contratual		
12.	Demonstração do cumprimento dos percentuais previstos em Lei (art. 86, §§4º, 5º e 7º) ²⁰		
13.	TR de origem (que gerou a ARP que se pretende aderir)		
14.	Editais de origem (que gerou a ARP que se pretende aderir)		
15.	ARP de origem, acompanhada das respectivas publicações		
16.	Anuência do órgão gerenciador da ARP (art. 86, §2º, III)		
17.	Anuência do contratado (art. 86, §2º, III)		
18.	Estimativa da despesa (art. 18, IV)		
19.	Parecer Jurídico ²¹ (art. 53, § 3º)		
20.	Parecer Técnico		
21.	Minuta contratual elaborada de acordo com as		

19 O processo deve ser instruído com a documentação comprobatória da razoabilidade do preço, a ser aferida por meio de pesquisa de mercado ("cesta de preços", art. 23).

20 As aquisições ou as contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. No mais, o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. Contudo, para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite referente ao dobro do quantitativo.

21 O artigo 53, §5º da Lei nº 14.133/21 permite a dispensa do parecer jurídico, conforme hipóteses a serem disciplinadas por **ato da autoridade jurídica máxima competente**. Havendo esse ato e sendo o caso de dispensa de parecer jurídico, deverá o gestor justificar no processo essa dispensa e, no checklist, indicar a fl. em que consta tal justificativa.



Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80

	minutas padronizadas do órgão		
22.	Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido		
23.	Comprovação dos requisitos de habilitação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica do Contratado (arts. 62 a 70) ²²		
24.	Autorização da autoridade competente		
25.	Contrato elaborado de acordo com as minutas padronizadas do órgão (art. 95)		
26.	Comprovante de publicação do ato de nomeação do(s) fiscal(is) do Contrato (art. 117) ²³		
27.	Comprovante de publicação extrato do Contrato nos meios pertinentes		

22 A documentação a ser exigida para fins de habilitação vai depender do objeto contratado.

23 Devem ser observados os requisitos previstos no art. 7º.