# PARECER TÉCNICO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

**PARECER N° 24032705-CGM**

**PROCESSO Nº** ARP 008/2024

**MODALIDADE:** CARONA

**SITUAÇÃO:** Em análise

GUSTAVO MIRANDA FARIA:94793247253
Assinado de forma digital por GUSTAVO MIRANDA FARIA:94793247253
Dados: 2024.03.27 16:39:14 -03'00'

**INTERESSADO:** Secretaria Executiva Municipal de Educação - SEMED

**ORDENADOR DE DESPESAS:** Darci de França Rodrigues

**FORNECEDOR CONTRATADO:** AGRORURAL XINGU LTDA;

**VALOR CONTRATADO**: R$ 1.802.400,75 (Um milhão, oitocentos e dois mil, quatrocentos reais e setenta e cinco centavos);

**Aquisição de material de 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 do **Ofício nº 051/2024-SEMED/LICIT,** recebido no dia 11 de março de 2024, sobre a possibilidade de emissão de Parecer Técnico, que se refere aos autos de procedimento licitatório realizado na modalidade **Carona,** tendo como objeto a **AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO EM GERAL E FERRAMENTAS, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO,** através de adesão a Ata de Registro de Preço Nº 20240102, originária do Pregão Eletrônico Nº 043/2023-SRP, realizado pela Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu/PA - PMSFX.

O processo administrativo em epígrafe, encontra-se regulamentado no § 2º, incisos I, II e III, *caput* do art. 86, da Lei n° 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 autuado, protocolado e numerado em volume único, com a seguinte documentação:

- Solicitação de Compras (fls. 02-04);
- Termo de Referência, inciso XXIII, do art. 6, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 05-10);
- Justificativa de vantajosidade (fls. 11);
- Documento de Formalização da Demanda – DFD, inciso I, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 12-14);
- Estudo Técnico Preliminar inciso XXIII, do art. 6, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 15-18);
- Tabela geral de preços (fls. 19-21);
- Tabela com definição de quantitativos por dotação orçamentária (fls. 22-41);
- Cotação de preço, art. 23, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 42-193);
-

- Consulta ao Órgão Gerenciador da Ata de Registro de Preços informando os quantitativos pretendidos para verificação de disponibilidade de adesão (fls. 194-195);
- Aceite/Documento de autorização do Órgão Gerenciador admitindo expressamente à adesão a Ata de Registro de Preços (fls. 196);
- Consulta ao fornecedor da ata AGRORURAL XINGU LTDA informando os quantitativos pretendidos para verificação de disponibilidade de adesão (fls. 197);
- Aceite do fornecedor da ata AGRORURAL XINGU LTDA com resposta afirmativa quanto aos quantitativos desejados (fls. 198);
- Certificado de que a contratação está adequada e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias inciso, art. 18, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 199);
- Indicação do Recurso Orçamentário, art. 150, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 200-202);
- Autorização da Autoridade Competente, Inciso VIII, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 203);
- Ato designatório da Comissão Permanente de Licitação (fls. 204);
- Cópia da do processo de origem da Ata de Registro de Preços devidamente assinada pelas partes (fls. 205-282);
- Cópia da publicação da Ata de Registro de Preços em meio oficial de divulgação do Órgão Gerenciador (fls. 283-285);
- Cópia da do processo de origem da Ata de Registro de Preços devidamente assinada pelas partes (fls. 286-292);
- Cópia da publicação de retificação da Ata de Registro de Preços em meio oficial de divulgação do Órgão Gerenciador (fls. 293-293);
- Cópia do contrato social e suas alterações e do responsável pela empresa AGRORURAL XINGU LTDA, art. 66 e 67, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 297-321);
- Certidões para habilitação fiscal, social e trabalhistas do fornecedor AGRORURAL XINGU LTDA art. 68, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 322-347);

- Solicitação de análise e parecer jurídico à Procuradoria Geral do Município (fls. 348);
- Parecer jurídico (fls. 349-350);
- Termo de homologação (fls. 351);
- Ato designatório do fiscal de contrato, art. 117, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 352);
- Contrato nº 20240191 (fls. 353-358);
- Contrato nº 20240192 (fls. 359-363);
- Publicação do Extrato de Contrato, § único, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 283);

## 3. DA ANÁLISE

### 3.1. Da Fase Interna

Os processos administrativos deverão ser autuados, protocolados, rubricados com a indicação do objeto, carta proposta, indicação do recurso para a despesa e de seu comprometimento, estudo técnico preliminar, termo de referência, justificativa para locação, 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.

Assim, sustentamos que a regra do artigo 53 da Lei n°14.133/2021 abrange de igual forma e intensidade os processos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade.

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.

Órgão não 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 pela Sr. João Cleber de Souza Torres, Prefeito Municipal, após o 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.

Órgão não 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, não realizando a justificativa da opção pelo site Portal de Compras Públicas.

### *3.3.3 Do Termo de Referência*

Conforme a Lei 14.133, de 2021, 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.

### 3.3. 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, não observa-se a segregação de funções, visto que, o ordenador de despesas realizou a abertura do procedimento, posteriormente elaborou o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, Despacho a Pedido de Abertura de Procedimento e possivelmente a pesquisa de preço, sendo esse o caso, importante justificar as razões fáticas determinantes dessa opção.

## 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 nos artigos 86 da Lei nº 14.133/21 e 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. Fiscal de contrato

Foi encontrado nos autos a designação do servidor **Wandson de Sousa Silva** para realizar a fiscalização e acompanhamento da execução do contrato alvitre final deste processo.

## 8. RECOMENDAÇÕES

- Recomendamos ao Responsável, anexar aos autos do processo a devida justificativa, conforme previsto no §1º do art. 7º da Lei nº 14.133/2021;
- Recomendamos ao Responsável, anexar aos autos justificativa pela utilização do site Portal de Compras Públicas para pesquisa de preços
- Recomendamos ao Responsável, anexar aos autos o Ato de designação da Comissão de Planejamento;
- 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, 27 de março de 2024.