



PARECER TÉCNICO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

PARECER N° 24060501-CGM

PROCESSO N° ARP014/2024

MODALIDADE: Carona

SITUAÇÃO: Inapto à contratação

INTERESSADO: Secretaria Executiva Municipal Meio Ambiente

ORDENADOR DE DESPESAS: Sérgio Ricardo Benedetti – Secretário Executivo Municipal

CONTRATADO: AGRORURAL XINGU LTDA;

VALOR CONTRATADO: R\$ 288.139,45 (Duzentos e oitenta e oito mil, cento e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos)

Compras. Carona. Princípios da Administração Pública. Regularidade. Conformidade. 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 **Despacho exarado pelo Chefe de Departamento de Licitações e Contratos, Sr. Harlenilson Matos da Silva Sr.**, recebido no dia 29 de maio 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 **Aquisição de material de construção em geral, ferramentas e equipamentos para atender as demandas da Secretaria Executiva Municipal de Meio Ambiente, através de adesão a Ata de Registro de Preços nº 20240102/2023, oriundo do processo licitatório 043/2023-SRP.**

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 órgãos 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 388 (trezentos e oitenta e oito) 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. 03-07);
- Cotação de preços no Banco de Preços, art. 23, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 08-169);
- Mapa de pesquisa de preços para média aritmética (fls. 170-174);
- Justificativa para cotação de preços não realiza no PNCP, art. 23, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 175-176);
- Estudo Técnico Preliminar inciso XXIII, do art. 6, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 177-186);
- Ato designatório da Comissão de Planejamento (fls. 187);





- Autorização da autoridade competente para abertura de procedimento licitatório (fls. 188);
- Indicação dos Recursos Orçamentários (fls. 189);
- Termo de Referência, inciso XXIII, do art. 6, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 190-190-201);
- Aprovação do termo de referência (fls. 202);
- Declaração de adequação orçamentária (fls. 203);
- Justificativa de vantajosidade de realização de carona (fls. 204);
- Parecer Jurídico TCM/PA (fls. 205-218);
- Consulta ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços informando os quantitativos pretendidos para verificação de disponibilidade de adesão (fls. 219-222);
- Documento de autorização do órgão gerenciador admitindo expressamente à adesão a Ata de Registro de Preços (fls. 223);
- Cópia do processo de origem da Ata de Registro de Preços devidamente assinada pelas partes (fls. 224-315);
- Consulta ao fornecedor da ata AGRORURAL XINGU LTDA informando os quantitativos pretendidos para verificação de disponibilidade de adesão (fls. 316-319);
- Aceite do fornecedor da ata AGRORURAL XINGU LTDA com resposta afirmativa quanto aos quantitativos desejados (fls. 320-323);
- Apresentação de documentação para habilitação fiscal, trabalhista e social do fornecedor da ata AGRORURAL XINGU LTDA (fls. 324-364);
- Despacho a CPL para cumprimento das exigências legais do processo licitatório (fls. 365);
- Relação de itens com especificação e quantitativos por dotação orçamentária (fls. 366-369);
- Solicitação de análise e parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município (fls. 370);
- Parecer jurídico (fls. 371-372);
- Termo de homologação (fls. 373);





- Ato designatório e ciência do fiscal de contrato, art. 117, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 374);
- Contrato nº 20240259 (fls. 375-386);
- Publicação do Extrato de Contrato, § único, do art. 72, da Lei nº 14.133/2021 (fls. 387);
- Solicitação de análise e parecer técnico à Controladoria Geral do Município (fls. 388).

Os documentos que constam nos autos, comprovam a regularidade do procedimento licitatório examinado pela Controladoria Geral do Município, desta forma, manifestamos no relatório inicial parcialmente satisfatória a instrução, pois não foi encontrado a certificação de que o objeto consta no Plano Anual de Contratações do Município.

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. Do Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência

No Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, não há nenhuma demonstração de quem executará o serviço que virá a ser realizado com o uso do material objeto do processo licitatório, deixando de ser esclarecido se tais serviços serão feitos de forma direta ou indireta, se serão executados por servidores efetivos da administração, se haverá contratação de empresa





com esse fim, e se sim, se tal processo de contratação já existe ou se está sendo elaborado, tampouco para que fim os mesmos serão utilizados, qual seriam as previsões de obra e ou reparos que justifique a aquisição de tais materiais, razões estas, suficientes para se atestar a falha de planejamento no presente processo.

Outro ponto relevante são as quantidades solicitadas e licitadas, que não condizem com a realidade, visto que a Secretaria Executiva Municipal de Meio Ambiente, tem apenas um prédio.

Por fim, é sabido que a contratação sem realização de estudos técnicos preliminares efetivos, poderá levar o município à contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da administração, com conseqüente desperdício de recursos públicos; ou levando à impossibilidade de contratar com conseqüente não atendimento da necessidade que originou a contratação, levando à especificações indevidamente restritivas, com conseqüente diminuição da competição e aumento indevido do custo da contratação.

3.3. 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.

3.4. 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.

3.4.1 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. 11 da Lei nº 14.133/2021.

3.4.2 Da Autorização de abertura e contratação

O manifesto de abertura do processo administrativo foi autorizado pelo Sr. Sérgio Ricardo Benedetti, Secretário Executivo Municipal, após os cumprimentos das etapas obrigatórias pelos demais agentes públicos de contratação.





3.4.3 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 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.

Consta nos autos justificativa pela utilização do sítio eletrônico especializado denominado Banco de Preços para consulta de preços, conforme prevê a legislação.

3.4.4 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.





3.5. 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 inexistência segregação de funções, visto que, a Diretora de Gestão, formalizou a demanda, a Comissão de Planejamento elaborou o Estudo Técnico Preliminar, o Setor 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.

Consta nos autos a Portaria nº 352/2021 GAB. PREFEITO, que designa o(s) fiscal (s) de contrato (s) da Secretaria Executiva Municipal de Meio Ambiente e Mineração. No procedimento administrativo de contratação em exame, consta na folha nº 374 o ato de designação do servidor **Valdemir da Silva Gonçalves**, a qual realizará a fiscalização e acompanhamento da execução do contrato alvitre final deste processo.



8. RECOMENDAÇÕES

- Recomendamos que seja anexado aos autos o Ato de Designação da CPL.
- 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 impossibilidade de prosseguir o presente processo para fins da realização das demais fases, devido às recomendações apontadas e o item 3.2. deste parecer, visto que a quantidade solicitada diverge do objeto da



aplicação. 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, 05 de junho de 2024.



Elvys Teles Silva
Controlador Geral do Município
Decreto Nº 746/2022

