



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

PARECER DO CONTROLE INTERNO DO PROCESSO

1. PREÂMBULO

Processo: **PROCESSO LICITATÓRIO 011/2024**

Modalidade: **PREGÃO - SRP 004/2024**

Objeto: **REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PROPAGANDA VOLANTE NAS ZONAS RURAL E URBANA E GRAVAÇÃO ODE SPOTS PARA ANÚNCIO EM RÁDIO, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS – PA.**

2. PARECER DO PROCESSO - CONTROLE INTERNO

A análise é realizada pela **CONTROLADORIA INTERNA**, na pessoa da Senhora **Roberta dos Santos Sfair**, responsável pelo **CONTROLE INTERNO** da Câmara Municipal de Canaã dos Carajás, administração 2023/2024, com **PORTARIA nº 008/2024**.

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico **SRP**, solicitada pela Comissão de Licitação – CL, quanto a fase interna e externa do processo licitatório nº 011/2024 – Pregão 004/2024, **em 1 volume**, contendo **336 páginas**, cujo objeto é **Registro de Preço para futura e eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de propaganda volante nas zonas rural e urbana e gravação ode spots para anúncio em rádio, visando atender as necessidades da câmara municipal de Canaã dos Carajás – PA.**

Assim, analisa o processo em testilha, sob o manto da Resolução Administrativa nº. 11.410/2014/TCM-PA, na forma do seu art. 11, § 1, e o faz com os seguintes argumentos:

3. DOCUMENTOS ANEXADOS NO PROCESSO

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



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

- I- Documento de Formalização da Demanda, indicando o objeto, planilha descritiva, justificativa da necessidade da contratação, data desejada para a entrega do bem ou do serviço, indicação dos membros da equipe de planejamento, assinado pelo Diretor Geral da Câmara, fls. 002-003;
- II- Despacho do Diretor da Câmara Municipal solicitando a manifestação escrita sobre a existência da dotação orçamentária e a existência de recurso para cobrir a despesa, fls. 004;
- III- Relatório de cotação realizado no banco de preços, fls. 005-020;
- IV- Despacho do Setor de Compras encaminhando a pesquisa no banco de preço, fls. 021;
- V- Estudos Técnicos Preliminares – ETP, contendo descrição da necessidade, descrição da solução como um todo, estimativa das quantidades a serem contratadas, estimativa do valor da contratação, justificativas para o parcelamento ou não da solução, da subcontratação, justificativa da não contratação, fls. 022-025;
- VI- Termo de Referência contendo: Das condições gerais da contratação, da descrição da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, natureza dos serviços, subcontratação, execução da contratação, local e prazo da prestação dos serviços, responsabilidades da contratada, responsabilidades da contratante, gestão do contrato, infrações e sanções administrativas, critérios de pagamento, do recebimento, da liquidação, prazo de pagamento, forma de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, adequação orçamentária, fls. 026-036;
- VII- Termo de autorização de abertura da licitação realizado pelo Presidente da Câmara, fls. 037;
- VIII- Autuação do processo pelo Pregoeiro em 14/03/2024, fls. 038;
- IX- Portaria 165/2024 nomeia agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio para conduzir os atos das licitações e contratações municipais, fls. 039-042;
- X- Lei 921/2020 – Regulamenta o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às MICRO e EPP de que trata a Lei Complementar 123/06, fls. 043-053;
- XI- Declaração de orçamento sigiloso, fls. 054-055;
- XII- Minuta do edital e anexos, fls. 056-117;
- XIII- Despacho da CPL à Assessoria Jurídica para emissão de Parecer, fls. 118;
- XIV- Parecer Jurídico, assinado pela Advogada Maria de Lourdes Gomes Nunes Neta, aprovando a fase interna do procedimento, fls. 119-134;
- XV- Edital aprovado pelo Departamento Jurídico, fls. 135-196;
- XVI- Aviso de licitação, publicado em 21/03/2024, fls. 197;
- XVII- Publicação do edital do PNCP, fls. 198;
- XVIII- Ata de propostas, enviadas pelas empresas: 1) W. L. DOS ANJOS EIRELI, CNPJ 20.603.852/0001-80; 2) E R RIBEIRO DISTRIBUIÇÃO EIRELI, CNPJ 40.543.463/0001-14; 3) F DE JESUS FERREIRA LTDA, CNPJ 34.589.260/0001-66; 4) S P SOLUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ 35.369.062/0001-50; 5) REDE CIDADE DE COMUNICAÇÃO LTDA, CNPJ



Estado do Pará
Poder Legislativo

Câmara Municipal de Canaã dos Carajás

CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

- 23.652.479/0001-46; 6) Q.S COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA, CNPJ 53.134.251/0001-25; 7)) 33.595.499 RITA DE CASSIA OLIVEIRA SOUSA, CNPJ 33.595.499/0001-86, fls. 199-201;
- XIX- Proposta das empresas: 1) 33.595.499 RITA DE CASSIA OLIVEIRA SOUSA, CNPJ 33.595.499/0001-86, fls. 202-210; 2) S P SOLUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ 35.369.062/0001-50, fls. 211-220; 3) Q.S COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA, CNPJ 53.134.251/0001-25, fls. 221-230;
- XX- **Documentos empresariais: 1) 33.595.499 RITA DE CASSIA OLIVEIRA SOUSA, CNPJ 33.595.499/0001-86** – Declarações exigidas no edital, Certificado da condição de microempreendedor individual, Termo de Ciência e Responsabilidade com Efeito de Dispensa de Alvará e Licença de Funcionamento, Documentos pessoais do sócio, Cartão CNPJ, FIC, Ficha Cadastral do Mobiliário, Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União, Certidão Negativa de Natureza Tributária e Não Tributária, Certidão Negativa de Débitos Municipal, Certificado de Regularidade do FGTS, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Atestado de Capacidade Técnica, Balanço patrimonial, Certidão Judicial Cível Negativa, fls. 231-264; **2) S P SOLUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ 35.369.062/0001-50** – Alteração contratual da sociedade, documentos pessoais do sócio, Alvará de funcionamento, Cartão CNPJ, FIC, Ficha Cadastral do Mobiliário, Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União, Certidão Negativa de Natureza Tributária e Não Tributária, Certidão Negativa de Débitos Municipal, Certificado de Regularidade do FGTS, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Balanço patrimonial, Certidão Judicial Cível Positiva, Atestado de Capacidade Técnica, fls. 265-306;
- XXI- Ata final, fls. 307-319;
- XXII- Ata de propostas readequadas, fls. 320;
- XXIII- Ranking do processo, fls. 321-322;
- XXIV- Vencedores do processo, fls. 323;
- XXV- Despacho encaminhado ao Presidente da Câmara com resultado do julgamento do procedimento em referência, fls. 324-325;
- XXVI- Termo de adjudicação, fls. 326;
- XXVII- Termo de homologação, fls. 327;
- XXVIII- Aviso de adjudicação e homologação, publicado, fls. 328;
- XXIX- **Ata de Registro de Preços nº 20249055: 1) 33.595.499 RITA DE CASSIA OLIVEIRA SOUSA, CNPJ 33.595.499/0001-86, itens 0001 e 0002, no valor de R\$ 288.495,00; 2) S P SOLUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ 35.369.062/0001-50, itens 0003 e 0004, no valor de R\$ 47.915,00, fls. 329-334;**
- XXX- Publicação do extrato de ata de registro de preço, fls. 335;
- XXXI- Despacho encaminhando processo ao Controle Interno, fls. 336.



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

4. DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO - RESPONSABILIDADES DA CONTROLADORIA INTERNA

Antes de adentrarmos ao mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria é vinculada à atividade prevista na Constituição Federal em seu artigo 74, na qual prevê as atribuições do Controle Interno perante à administração pública, bem como, sua responsabilidade.

Cabe aos responsáveis pelo setor de Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União e/ou respectivo tribunal de Contas que forem vinculados.

Assim, a Controladoria Interna tem sua legalidade, atribuições e responsabilidades entabuladas no art. 74 da Constituição Federal/1988, *in verbis*:

“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.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

Neste sentido, cabe a ressalva quanto a responsabilização solidária do responsável pelo Controle Interno.

Tal responsabilidade só ocorrerá em casos de **conhecimento** da ilegalidade ou irregularidade e se, dela, **não informar tais atos ao Tribunal de Contas** no qual é vinculado, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo.

Vale lembrar ainda que, o Decreto nº. 9.830/19 diz que:

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



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

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

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

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

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

Por este motivo, é um dos princípios basilares de controle interno, pois a prática da segregação de funções é recomendada pelos órgãos públicos de fiscalização e controle em diversos níveis de administração, uma vez que cada pessoa/servidor público que atua no procedimento assume direta e indiretamente a responsabilidade de suas ações.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do acórdão TCU 686/11 - Plenário, recomenda à Administração Pública não "designar para compor Comissão de Licitação servidor que titularize cargos em setores que de qualquer modo atuem na fase interna do procedimento licitatório". Acórdão 686/11 - PLENÁRIO - Processo 001.594/2007-6 - Relator André de Carvalho - Data da Sessão: 23/3/11.

Outra decisão que merece referência consiste no acórdão 409/2007 - TCU2 da 1ª Câmara. No julgado, ressalta-se a importância da segregação de funções como ferramenta utilizada para otimizar e gerar eficiência administrativa.



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

Diante disso, dentro da logística interna da Câmara, apesar da equipe responsável pelas compras ser bem pequena, todos possuem funções pré-definidas dentro do procedimento, assim como, as suas responsabilidades, estabelecidas no Decreto

De forma que as partes participam desde a formação do procedimento, elaboração das cotações de preços dos itens/produtos, elaboração do edital, análise por parte da Assessoria Jurídica, publicação e abertura do certame, julgamento das propostas, adjudicação e homologação da licitação.

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

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

5. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/ 2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, caput, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.” (grifou-se)

Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º), quais sejam:

- “I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
- II - 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;*
- III - requisitos da contratação;*
- IV - 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;*
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*
- VI - 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;*
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - 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;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - 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;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.”

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas e cumprir os fundamentos autorizados pelo Decreto Legislativo 003/2023.

Dessa forma, além das exigências da Lei n. 14.133/ 2022, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto legislativo nº 003/2023, que dispõe sobre a regulamentação da Lei 14.133/21 na Câmara Municipal, em especial a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para contratações públicas no âmbito da administração pública do Poder Legislativo.

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os profissionais e requisitantes elaboraram e assinaram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão, cabendo a este órgão de controle de interno a observância do cumprimento das previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/ 2021.

Da análise dos documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) não previsão no plano anual de contratação, por ser ainda muito precário, c) estimativas das quantidades, d) estimativa do preço da contratação; e) justificativa para parcelamento; i) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

6. DA ANÁLISE DE RISCOS



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a Administração não elaborou a matriz de gerenciamento de risco, uma vez que entendeu não ser conveniente e compatível ao objeto, bem como, ao valor contratado.

7. DA ESCOLHA DO PROCEDIMENTO - EXAME DA LEGALIDADE

7.1. PREGÃO ELETRÔNICO – SRP

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

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

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

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

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Veja que muito embora tenha se definido genericamente os casos em que a modalidade licitatória pregão poderá ser utilizada, *os legisladores deixaram de estipular precisa e taxativamente o rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado*. Tal situação deu azo a inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais que buscam interpretar tal norma da forma mais que coaduna com o que se entende por cabível e legal.



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

Neste horizonte, convém trazer à baila o entendimento insculpido nos precedentes do TCU, que embora tenha sido exarada sob à luz da Lei 10.520/02 é compatível com a lei 14.133/21, *in verbis*:

(...)

Apesar dessas considerações, é essencial destacar que o conceito de serviço comum não está ligado a sua complexidade. O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 10.520/2002 define serviço comum:

‘Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado’.

Em nenhum momento, usaram-se os termos ‘complexidade’ ou ‘simplicidade’; o conceito de comum é que possa ser definido objetivamente e ter padrões de desempenho e qualidade especificados como foram os serviços constantes deste edital. (trecho do Voto do Ministro Relator – Acórdão-TCU nº 1287/2008 – Plenário).

9. No que tange à utilização da modalidade pregão para a contratação, destaco que não há irregularidade na escolha efetuada pela entidade. A dificuldade em estabelecer se é cabível, ou não, a realização de pregão, questão que vem sendo diuturnamente enfrentada por este Tribunal, reside no fato de definir se o objeto licitado trata-se de serviço comum (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

10. Como afirmei, a Corte vem enfrentando a questão, cabendo destacar o precedente citado pela unidade técnica (Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário) quando ficou estabelecido que, nada obstante a complexidade do objeto, ele pode ser considerado como serviço comum.

43. No que tange à escolha da modalidade em discussão para o certame, ressalto, inicialmente, que a definição de bens e serviços comuns insculpida no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/2002, um conceito jurídico indeterminado, admite uma zona cinzenta de incerteza, de difícil definição, portanto:

***‘Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.
Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.’ (grifei).***



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

44. Esta Corte, reconhecendo os benefícios trazidos pela modalidade sob exame, tem se preocupado em conferir interpretação ampliada à definição de bens e serviços comuns pertencentes à zona de incerteza anteriormente descrita, vedando, por óbvio, a utilização do pregão para a aquisição de bens e serviços alheios à conceituação transcrita.

Vê-se, portanto, que o campo de incerteza deixado pela norma infraconstitucional deixa ao administrador, à luz do caso concreto, a análise sobre o que se entende como bens e serviços comuns e usuais de mercado.

Com isso, é de se presumir que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar a conclusão de que os serviços que pretende licitar se enquadra nos conceitos acima elencados.

Como bem mencionado pelo TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define “absolutamente” se o bem ou serviço é ou não comum de mercado.

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, **pressupõe-se que o objeto a ser licitado: PROPAGANDA VOLANTE, enquadra-se dentre o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória** e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Em que pese a descrição em linhas acima, a Lei traz consigo a preferência para que as licitações sejam realizadas na sua forma eletrônica, em razão da ampliação significativa da participação de fornecedores, exigindo a sua publicação no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas.

Nesse sentido, a Administração Pública pode perfeitamente realizar um pregão na sua forma tradicional, cuja contratação de objetos, itens, bens, compras, serviços possuem quantitativos previamente definidos e de utilização imediata e total, como é o caso do procedimento em análise.

Em outras situações, quando da utilização do pregão na modalidade, sistema de registro de preços, o poder público não licita com a finalidade imediata de contratação, mas tão somente para registrar os preços, para o caso de eventual contratação posterior. Acontece quando a Administração entende que um bem ou serviço é adquirido com muita frequência e, por isso, tem interesse em deixar um registro, no órgão, com o eventual fornecedor desde bem ou serviço, é o que diz Matheus Carvalho, Manual de Direito Administrativo, pg. 498.

Nesse tipo de escolha, a licitação não obriga a administração a contratar com o vencedor, uma vez que sequer sabe se haverá dotação orçamentária para celebração do contrato. Contudo, caso haja contratação, ele pode fazer paulatinamente, conforme necessidade da Administração.



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

Ademais, o registro de preço não vincula a Administração Pública ao vencedor de nenhuma forma. Finalizada a licitação, os preços são registrados no sistema de cadastros do ente, formalizando o que se denomina ata de registro de preços.

A exegese dessa normativa está inserida nos artigos 82 ao 86 da Lei 14.133/21, bem como, foi regulamentado pelo Decreto 11.462/23 (a respeito da possibilidade da Adesão das Atas por órgãos não participantes) e também pelo Decreto Legislativo nº. 003/2023, os quais estabelecem as condições para aplicação.

Ainda sob o manto do entendimento do autor, Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, (2008, p. 201) traz inclusive a distinção entre o Sistema de Registro de Preços e a modalidade Pregão:

Vale uma análise sobre as diferenças entre a sistemática do pregão e a aquisição por meio de registro de preços. O tema foi bosquejado acima e comporta algum aprofundamento.

O pregão é uma modalidade de licitação, enquanto o registro de preços é um sistema de contratações. Isso significa que o pregão resulta num único contrato (ainda que possa ter a execução continuada), enquanto o registro de preços propicia uma série de contratações, respeitados os quantitativos máximos e a observância do período de um ano. Dito de outro modo, o pregão se exaure com uma única contratação, enquanto o registro de preços dá oportunidade a tantas contratações quantas forem possíveis (em face dos quantitativos máximos licitados e do prazo de validade).

Todavia, apesar dos esclarecimentos supra, esse processo em testilha trata-se da modalidade licitatória **Pregão, no SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO**. Ocasão em que todos os itens lançados no termo de referência e no Estudo Técnico Preliminar não estão programados para o fornecimento e aquisição por parte da Administração, numa única contratação. Esta vai ser realizada conforme necessidade do órgão, discriminado no processo e respeitando o quantitativo, lhe proporcionando margem para a utilização destes, conforme sua conveniência e oportunidade, não devendo ser contratado na sua totalidade.

Nesta senda, em face da escolha realizada, em detrimento do objeto proposto *é não é necessário informar inicialmente, a dotação orçamentária*, antes da efetiva contratação, a fim de comprovar se a Administração possui realmente recursos para a contratação, sendo esta uma mera expectativa de direito.

Diante do exposto, entendo que a escolha do procedimento a ser realizado pela Equipe de Apoio e Pregoeiro foi em conformidade com a legislação.

8. REQUISITOS LEGAIS PARA O CERTAME

Como dito anteriormente, o Pregão Eletrônico é regido por legislação nacional, bem como por Decreto Legislativo 03/2023, sendo certo que dentre suas normas estabelece os



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

procedimentos preparatórios que deverão ser observados pela Administração quando da adoção desta modalidade licitatória.

Neste sentido, dispõe o art. 18 da Lei 14.133/21, *in verbis*:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

Em face dos requisitos supra mencionados, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

8.1. DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

Dessarte, de acordo com o Documento de Formalização da Demanda, a Câmara Municipal realiza diversos eventos no decorrer do ano, e em virtude disso, necessita que seja realizado procedimento licitatório, a fim de que sejam feitas as devidas contratações para atender as necessidades dos eventos programados. **Assim, a locação é primordial, visto que o órgão não dispõe dos equipamentos necessários, uma vez que são utilizados eventualmente em campanhas específicas durante o ano, sendo mais viável a contratação de empresa para locação e operacionalização para cada ação. Além disso, a contratação de propaganda volante se faz necessária para divulgação de informativos, campanhas e chamamentos direcionados aos bairros do município e aos distritos.**

Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Poder Legislativo ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

8.2. DO TERMO DE REFERÊNCIA E DEFINIÇÃO DO OBJETO

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.

Para a licitude da competição impende também que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades do Município, evitando-se detalhes



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame.

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

8.3. DA PESQUISA DE PREÇO E DO ORÇAMENTO ESTIMADO

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas ou ainda, que elas sejam realizadas nos termos do artigo 23 da Lei 14.133/21 ou ainda IN-SEGES/ME nº. 65 de 7 de julho de 2021.

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

Assim, para evitar distorções, *“além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes. Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).*

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

Noutro prisma, através da Resolução de Consulta n. 020/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, preconiza que *não basta a apresentação dos três orçamentos, especialmente se envolverem valores altos e materiais de grande relevância, cabendo ao órgão licitante balizar os orçamentos à luz do que se pratica dentro da própria Administração Pública,*



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

adotando os preços praticados pela Administração Pública, como fonte prioritária, além de consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público (Compranet, Portal do TCE-MT); fornecedores e catálogos de fornecedores; analogicamente com compras/contratações realizadas por corporações privadas, ou outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

Consigne-se que a pesquisa de preços apresentada para a definição do valor de referência foi realizada sobre responsabilidade de um servidor designado por Portaria, inserido no setor de compras para tal desiderato.

Contudo, cabe a este Controle Interno orientar preventivamente o responsável, para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

Por fim, parte-se do princípio, então, de que *a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço, e os preços médios estão dentro do praticado no mercado, leva-se em consideração ainda que se tratam de valores estimados e que podem ser reduzidos na hora do certame.*

8.4. DAS EXIGÊNCIAS DA HABILITAÇÃO

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

Dessarte, imprescindível a comprovação da qualificação econômico-financeira mínima para garantir a execução do objeto contratado. Também no tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que: *“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.*

Portanto, que a Administração atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (vide ainda o Acórdão nº 135/2005-PTCU).

8.5. DA EXISTÊNCIA DE RECURSO ORÇAMENTÁRIO

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

No entanto, por se tratar de certame licitatório destinado **pregão no SRP, não resta obrigatória a apresentação do parecer contábil para o lançamento do certame**, cujas rubricas deverão ser apresentadas tão somente por ocasião da contratação.

8.6. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO PROCEDIMENTO

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação. No presente caso, tal exigência foi cumprida.

8.7. DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designou um agente de contratação, dentre os servidores desta Casa de Leis, cujas atribuições estão descritas no Decreto Legislativo 003/23 e incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição. Nos autos, consta a designação do agente de contratação e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal.



Estado do Pará
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Canaã dos Carajás
CNPJ/SRFB.: 01.613.324/0001-68

Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe para apoiar o agente de contratação em suas atividades, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo comissionado, do Órgão, sob a Portaria 165/2024, de forma que se percebe preenchido este requisito.

8.8. DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente, e que foram objeto de análise pela Assessoria Jurídica.

9. CONCLUSÃO

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

Face ao exposto, resguardado o poder discricionário do Gestor público quanto à conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, não vislumbro, até o momento, óbice ou máculas ao **prosseguimento do feito**, podendo gerar a despesa proposta, com a contratação da empresa vencedora, conforme a ata:

- 1) **Ata de Registro de Preços nº 20249055: 1) 33.595.499 RITA DE CASSIA OLIVEIRA SOUSA, CNPJ 33.595.499/0001-86, itens 0001 e 0002, no valor de R\$ 288.495,00 (duzentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e noventa e cinco reais); 2) S P SOLUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ 35.369.062/0001-50, itens 0003 e 0004, no valor de R\$ 47.915,00 (quarenta e sete mil, novecentos e quinze reais).**

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

Canaã dos Carajás – PA, 29 de abril de 2024.

Roberta dos Santos Sfair
Controladora Interna
Portaria 008/2024