PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Controladoria Geral
Rua Francisco Santos, 160 -1°andar – Centro – Itabaiana/SE.
PABX: (79) 3431-9712 - controladoria@itabaiana.se.gov.br

000220

MUNICÍPIO APROVADO

unicef

PARECER TÉCNICO N° 165/2024

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS (VANS) PARA TRANSPORTE DE PROFESSORES E SERVIDORES DA EDUCAÇÃO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. ART. 28, 29. LEI N° 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, nos autos em epigrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise do parecer técnico, acerca da viabilidade da eventual contratação de empresa de locação de veículos **(VANS)** para professores e servidores, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

Os autos vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Consta Ofício;

2. Consta Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborados pela Secretaria Educação de Itabaiana/SE em obediência aos requisitos legais[1][2];

3. Consta comunicação interna;

4. Constam portarias;

5. Consta memorando designando responsáveis pela elaboração de ETP (estudo técnico preliminar e TR (Termo de referência);

6. Consta declaração da Secretária de Educação;

[1] BRASIL. Lei n° 14.133/2021, art. 18, I.
[2] BRASIL. Decreto n° 10.947/2022. Art.8°.

7. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)[34];

8. Consta Termo de Referência (TR)5 o art. 9° [6]da IN 81/ 2022 seges.

9. Consta Matriz de Risco; (Art. 72, I, Lei n° 14.133/2021);

10. Consta pedido de aprovação Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do TR

11. Consta aprovação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do TR e Matriz de Risco;

12. Consta envio de ofício ao setor de compras;

13. Constam pedidos de orçamentos ao fornecedor Passo Express, VRS Locadora Eireli, SN Locações e Empreendimentos, LOC empreendimentos, Vitória Transportes, e JR Locações Serviços,

14. Constam propostas apresentada pela Passo Express, VRS Locadora Eireli, SN Locações, Empreendimentos e LOC empreendimentos;

15. Consta relatório da Pesquisa de Preços;

16. Consta Ofício enviando à Secretaria de Educação;

17. Consta Termo de Referência Atualizado.
Consta pedido de estimação Impacto Financeiro e Orçamentário

18. Consta Declaração de sobre estimativa de Impacto Financeiro

19. Consta Declaração sobre aumento de despesa

Instruído o procedimento, no que importa relatar, os autos vieram ao Controle Interno para análise e parecer.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 PRELIMINARMENTE – DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO

Sabe-se que o Parecer do Controle Interno em Processos Licitatórios refere-se ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, além de cumprir a função da análise do procedimento, bem como, os pressupostos formais e materiais, ou seja, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo com o sistema jurídico vigente.

Urge informar que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei n° 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei n° 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

---

[3] BRASIL. Lei n° 14.133/2021, art. 18, §1°
[4] BRASIL. Instrução Normativa n° 58/2022 SEGES, art. 9°

[5]BRASIL. Lei n° 14.133/2021, art. 6°, XXIII
[6] BRASIL. Instrução Normativa n° 81/2022 SEGES, art. 9°.

Desta forma, a discricionariedade e conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público, ordenador das despesas.

3.0 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

A NLLC introduziu mudanças significativas na logística para as contratações públicas. Uma das principais inovações da nova lei reside no fato de que estabelece o pregão como modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

O Pregão é definido pela Lei nº 14.133/2021, no seu inciso XLI do artigo 6º, como a **"modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto".**

Importante registrar que, para os fins da nova lei, bens e serviços comuns **são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações de mercado.**

Justamente por ser dedicado à aquisição de bens e serviços comuns, o pregão possui rito simplificado para a licitação e, historicamente, sob a perspectiva estatística, é a modalidade mais utilizada no Brasil.

Assim, a partir da Nova Lei de Licitações, o Pregão passa a ser obrigatório para a contratação de todo e qualquer bem ou serviço comum, a partir de dois critérios de julgamento: (i) menor preço; ou (ii) maior desconto.

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois a aquisição a ser contratada foi qualificada como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021, item 1.2 do TR).

Observa-se que o pregão seguirá o rito procedimental comum previsto (art. 17 da Lei nº 14.133/2021), sempre que o objeto, locação de veículos, possui padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, como é o caso dos autos.

Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto. Observa-se que o critério de julgamento utilizado foi o menor preço como modo de disputa fechado e aberto. (item 8.1 do TR).

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

3.1 DO FORMATO ELETRÔNICO

Tem –se que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitidas a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
> I - preparatória;
> II - de divulgação do edital de licitação;
> III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;
V - de habilitação;
VI - recursal;
VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Na contratação em apreço, a justificativa trazida para que ocorra de forma ELETRÔNICA é a aquisição de propostas mais vantajosas, visto que, em tal modo de disputa, o preço dos participantes permanece em sigilo até a hora e data divulgada pelo edital, de tal forma atraindo menores valores.

Considerando esse aspecto, está justificada a opção pela modalidade licitatória no formato eletrônico. À luz de tais considerações, não resta dúvida, portanto, quanto ao acerto na escolha da concorrência na espécie.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

3.2 DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, e a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

a) documento para formalização da demanda;
b) estudo técnico preliminar;
c) mapa(s) de risco;
d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos: documento para formalização da demanda, estudo técnico preliminar; mapa(s) de risco e termo de referência, vejamos:

3.3 DO DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

No caso, verifica-se que houve aproveitamento do documento de formalização de demanda do pregão de nº 008/24.

3.4 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Quanto ao estudo preliminar, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9°, da IN SEGES n° 58, de 2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- 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 (inc. VI);
- Justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9°, da IN SEGES n° 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9°, § 1°, da IN SEGES n° 58, de 2022.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar e percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES n° 58, de 2022 e que houve aproveitamento do documento pregão de n° 008/24.

3.5 DO GERENCIAMENTO DE RISCO

Cabe pontuar que **"Mapa de Riscos" não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do "Mapa de Riscos" não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual**

Quanto ao mapa de riscos, verifica-se que houve aproveitamento do pregão de n° 008/24.

3.6 DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6°, XXIII, da Lei n° 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência consolidado, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências legais.

3.7 DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6°, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1°, VI.

Verifica-se que foram estimados os custos da contratação com base no histórico de consumo e os locais (rotas e quilometragem) indicados no TR.

Considerando que nos incisos do § 1° do art. 23 da Lei 14.133/2021 são estabelecidas as principais fontes de consulta (parâmetros) a serem utilizadas para elaboração da pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral:

> Art. 23. 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.
>
> § 1° No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
>
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
>
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Considerando que a IN 65/2021, dispõe do procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, nó âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Considerando que a IN 65/2021, dispõe do procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Considerando a previsão dos artigos 4° e 5° da IN 65/2021, a saber:

> Art. 4° Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> (...)
> Art. 5° A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;
> **IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital**; ou
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.
> **§ 1° Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.**
> § 2° Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:
> I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
a) descrição do objeto, valor unitário e total;
b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
d) data de emissão; e
e) nome completo e identificação do responsável.
III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e
IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput. ***(grifo nosso).***

Compulsando os autos, verifica-se que não existe a justificativa prevista no § 1º do art. 5º da IN 65/2021 para escolha de outros parâmetros de pesquisa. Observa-se que o setor de compras efetuou a pesquisa direta com os fornecedores, conforme determina o inciso IV, do art. 5º, foi encaminhado e-mail para seis fornecedores com solicitação de orçamento acompanhado do respectivo Termo de Referência.

Ato continuo, o departamento efetuou novo encaminhamento aos fornecedores em 14/11/2024, informando sobre as correções nos itens 19 e 20 do TR, mas sem alteração na quilometragem e descrição do item, questionando a possibilidade de alterações dos valores nos orçamentos já apresentados. As tratativas de e-mails apontam que as empresas mantiveram as propostas.

Observa-se que a memória de cálculos com a formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado. Por derradeiro, há nos autos, declarações de impacto financeiro e orçamentário que apontam existir previsão orçamentaria e presente no PCA de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

Considerando que o legislador indicou os objetivos que devem ser buscados com a licitação, a saber:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento

estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Sabe-se que os objetivos se apresentam como diretrizes, que nem sempre conseguirão ser observados de forma absoluta. Dito isso, por se tratar de questão estritamente meritório, convém destacar que cabe à Secretária de Educação, realizar a revisão dos atos administrativos, convalidando-os ou não, se assim entender cabível, ou seja, manter a Pesquisa de Preços realizada direta com os fornecedores ou realizar uma nova pesquisa, antes de promover a continuidade do procedimento licitatório visando sempre alcançar o interesse público.

Assim, o processo esgotou legalmente todas as etapas obrigatórias até a presente manifestação deste setor de controle interno.

4. CONCLUSÃO

Assim sendo, por força das considerações acima expendidas, a possibilidade de revisão do ato administrativo, convalidando-o ou não, cabe à Secretária de Educação se assim entender manter a Pesquisa de Preços realizada, antes de promover a continuidade do procedimento licitatório.

É o que temos a relatar.
É o parecer, ora submetido à apreciação da Secretaria Municipal de Controle Interno, salvo melhor juízo.
Itabaiana/SE, 12 de Dezembro de 2024.

Ane Karoline Oliveira Borges
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

MIGUEL VICTOR DE SÁ CORDEIRO ALMEIDA
ASSESSOR ESPECIAL I