



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Controladoria Geral

Rua Francisco Santos, 160 -1º andar – Centro – Itabaiana/SE.

PABX: (79) 3431-9712 - controladoria@itabaiana.se.gov.br

**PARECER TÉCNICO Nº 148/2024**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS (ÔNIBUS, MICRO-ÔNIBUS, VANS) PARA TRANSPORTE DE ALUNOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. ART. 28, 29. LEI Nº 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 (ÔNIBUS, MICRO-ÔNIBUS, VANS) para alunos, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e 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 Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborados pela Secretaria Educação de Itabaiana/SE em obediência aos requisitos legais<sup>12</sup>;
2. Consta comunicação interna;
3. Constam portarias;
4. Consta despacho da Secretaria de Educação informando a revogação e arquivamento do pregão eletrônico nº 008/24.
5. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)<sup>34</sup>;

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 14.133/2021, art. 18, I.

<sup>2</sup> BRASIL. Decreto nº 10.947/2022. Art.8º.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º

<sup>4</sup> BRASIL. Instrução Normativa nº 58/2022 SEGES, art. 9º

6. Consta Termo de Referência (TR)<sup>5</sup> o art. 9º<sup>6</sup> da IN 81/ 2022 seges.
7. Consta Matriz de Risco; (Art. 72, I, Lei nº 14.133/2021);
8. Consta ofício da equipe de planejamento solicitando o aproveitamento dos instrumentos elaborados anteriormente;
9. Consta aprovação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do TR e Matriz de Risco;
10. Consta Revalidação do Orçamento do Transporte e seus anexos;
11. Consta Termo de Referência Atualizado.
12. Consta Declaração de sobre estimativa de Impacto Financeiro
13. 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 nº 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei nº 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.

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”.

<sup>5</sup>BRASIL. Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXIII

<sup>6</sup> BRASIL. Instrução Normativa nº 81/2022 SEGES, art. 9º.

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 1.3 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 através do registro de preços (item 8.1 e 8.1.2 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. 9º, da IN SEGES nº 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. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 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 nº 58, de 2022 e que houve aproveitamento do documento pregão de nº 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 nº 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. 6º, XXIII, da Lei nº 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 e que houve aproveitamento do pregão de nº 008/24.

### 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. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI.

A pesquisa de preços deverá ser realizada com base em informações claras e objetivas, de forma a evitar distorções no seu resultado, devendo contemplar, de acordo com a IN nº 65/2021:

- I. Descrição completa e detalhada do objeto;
- II. Identificação do agente responsável pela cotação;
- III. Caracterização das fontes consultadas;
- IV. Série de preços coletados;
- V. Método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e
- VI. Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.
- VII. Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
- VIII. Justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º

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

Compulsando os autos, verifica-se que foi encaminhado, através do setor de compras, e-mail aos fornecedores com solicitação de orçamento desacompanhado do Termo de Referência. Observa-se ainda que o departamento efetuou novo encaminhamento aos fornecedores questionando sobre a validade do orçamento anterior e foi informado que as propostas estavam validas.

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 4º e 5º da IN 65/2021, a saber:

Art. 4º 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.

Parágrafo único. No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com a metodologia estabelecida no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Parâmetros

Art. 5º 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:

(...)

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

(...)

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; (**grifo nosso**).

Considerando que o Termo de Referência prevê condições específicas que possam impactar no valor da contratação e assegurar uma proposta mais vantajosa para Administração Pública como, por exemplo, prazo, local de entrega, formas e prazos de pagamento, quantidade, fretes e garantias exigidas.

Considerando que a Constituição Federal de 1988 dispôs sobre a educação elevando-a a categoria de princípio e de pilar para o desenvolvimento da sociedade brasileira, indicando, como objetivo precípua, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Considerando que o art. 206 assegura a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Neste mesmo diapasão, o art. 208 complementa esse direito impondo ao Poder Público a efetivação do direito à educação. Junto a isso, o estudante é contemplado com o direito a educação gratuita, em todo o ensino básico, inclusive de material didático- escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

Considerando que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garante, por meio do art. 54 da lei n. 8.069/90, o transporte escolar como programa suplementar e indispensável para que o estudante possa usufruir seu direito à educação. Esse mesmo direito é assegurado na lei n. 9.394/96 e art. IV da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Considerando que compete ao Município oferecer o ensino fundamental e a educação infantil, cabendo-lhe, ainda, assegurar o transporte escolar aos alunos matriculados na sua rede de ensino, conforme dispõe o art. 11, inciso VI da Lei n. 9.394/96, a sua não realização pode comprometer a continuidade do serviço público de Educação e acarretar um enorme prejuízo aos alunos.

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,**

