



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

PARECER Nº 44 /2024

PROCESSO Nº: 47/2024

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Itabaianinha.

ASSUNTO: Análise de processo licitatório para aquisição com fornecimento parcelado de Peças de veículos que serão utilizadas na manutenção e conservação dos veículos que compõem a frota dos órgãos públicos do município de Itabaianinha/SE

VALOR: R\$ 1.873.167,03,00 (um milhão oitocentos e setenta e três mil e centos e sessenta e sete reais e três centavos)

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO Nº 10.818/2021, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 67/2021, DECRETO Nº 10.947/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, DECRETO Nº 11.246/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022. INSTRUÇÃO NORMATIVA MUNICIPAL Nº 005/2023, ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a aquisição com fornecimento parcelado de Peças de veículos que serão utilizadas na manutenção e conservação dos veículos que compõem a frota dos órgãos públicos do município de Itabaianinha/SE, mediante licitação pública, na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.
2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise técnica:
 - a. PCA;
 - b. Autorização de Abertura;
 - c. Documento de Formalização de Demanda;
 - d. Estudo Técnico Preliminar;
 - e. Matriz de Risco;
 - f. Pesquisa de Preço e seus anexos;
 - g. Termo de Referência;
 - h. Justificativa Técnica;
 - i. Solicitação de Despesa nº 509,183, 40, 1355, 1331,1315, 1311,1312/2024;
 - j. Certidão de contemplação do objeto no Plano de Contratação Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentária com seus anexos;

APRECIÇÃO TÉCNICA

Finalidade e abrangência do parecer técnico.

3. A presente manifestação técnica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de regularidade, conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 8º, §3º, art. 19, IV e art. 169, inc. II, vejamos:

Prefeitura Municipal de
Itabaianinha/SE
Recebido em: 06 / 05 / 2024
Karine Santos
Assinatura



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o **apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno** para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

(...)

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

IV - Instituir, com auxílio dos **órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno**, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

II - segunda linha de defesa, integrada pelas **unidades de assessoramento jurídico e de controle interno** do próprio órgão ou entidade;

4. Quanto a análise das especificações técnicas contidas no presente processo, presume-se, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos. O detalhamento da Pesquisa de Preço foi feito em observância à Lei nº 14.133/2021 e à Instrução Normativa SEGES/ME nº 65 de 07 de julho de 2021, cujo relatório anexado ao processo apresentou análise fundamentada dos valores obtidos durante a fase de pesquisa de preços. Estaremos detalhando sobre o assunto no decorrer deste parecer.

5. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento técnico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Esta análise se concentrará na regularidade dos atos técnicos do processo.

6. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

Limites e instâncias de governança

7. No presente caso, o valor estimado da contratação é de R\$ 1.873.167,03,00 (um milhão oitocentos e setenta e três mil e centos e sessenta e sete reais e três centavos) bem como a porcentagem de 19% de desconto para os itens de peças originais linha leva, peças similares linha pesada e linha máquinas, 21% nas peças originais linha leve e linha máquinas e 20% nas peças originais linha pesada, o órgão assessorado declarou que o serviço contratado constitui atividade de custeio.

8. Por sua vez, o gestor municipal, autorizou a contratação, o que atende ao disposto no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, aplicado por analogia neste ato.

Avaliação de conformidade legal

9. No presente caso, os autos foram instruídos com uma **lista de verificação**, documento que segue o modelo **padronizado** elaborado pela Advocacia-Geral da União e **adotado pelo município** a partir da Instrução Normativa nº 005 de 30 de maio de 2023.

10. A lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União (AGU) é um instrumento crucial para auxiliar na checagem do alinhamento com as iniciativas regulatórias. A referida lista foi acolhida pela Administração Municipal de Itabaianinha, através da Procuradoria Geral do Município e da Secretaria Municipal de Controle Interno, que a adaptou à realidade jurídica e técnica da Administração Pública Municipal.

11. Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

12. Referidos documentos estão disponíveis e podem ser acessados no seguinte link: <https://itabaianinha.se.gov.br/1-normativos-internos#overlay-context=1-normativos-internos> (acesso em 07/02/2024).

13. No caso vertente foi realizada a avaliação de conformidade legal e técnica com base nos elementos acima descritos, a lista de verificação foi utilizada em conformidade.

Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

14. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. No âmbito geral, as ações da Administração Pública devem ser direcionadas prioritariamente para a redução do consumo e a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

15. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas.

16. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer técnico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (GNCS), o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

17. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. E, consultando o GNCS/AGU para obter subsídios orientadores das ações de sustentabilidade, o órgão assessorado deve:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

- a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto;
- b) indicar as dimensões dessa incidência; e
- c) definir condições para sua aplicação.

18. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

19. Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, que a área técnica do município verifique possibilidade da utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

20. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

21. Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

22. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial; e,
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame.

23. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

24. Nesse sentido, o município não possui regulamentação própria sobre critérios e práticas de sustentabilidade para a contratação pública. E, na ausência dessa regulamentação, seguiremos os instrumentos da União para garantir a sustentabilidade na contratação pública.

25. Após as orientações introdutórias, essenciais para entender a amplitude do tema, nossa análise técnica identificou menções sobre providências relacionadas ao desenvolvimento sustentável para essa contratação, estando previstas no Estudo Técnico Preliminar na página 16. Inclusive fazendo referência as normas vigentes:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

Os critérios de sustentabilidade ambiental devem ser atendidos pelo licitante, no que couber. Para tanto, recomenda-se a observância das seguintes normas:

- Capítulo III da Instrução Normativa nº 01/2010 STI/MPOG, com ênfase no art. 5º;
- Guia Nacional de Contratações Sustentáveis;
- Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Demais legislações que estabelecem critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

26. Ao analisarmos os requisitos, constatamos que aparentemente os mesmos são claros e fornecem informações precisas sobre como serão verificados. Não foi apresentado minuta de edital, para verificarmos especialmente o que dispõe o capítulo III da Instrução Normativa nº 01/2010 STI/MPOG, com ênfase no art. 5º, para verificar menção à necessidade de o licitante observar esses critérios no estudo técnico preliminar.

27. Considerando que a sustentabilidade é um tema relativamente novo no âmbito das contratações públicas, as áreas técnicas demandam maior conhecimento e familiaridade com o assunto. Para suprir essa necessidade e garantir a efetiva implementação de práticas sustentáveis nas licitações, recomenda-se que a administração pública municipal promova a realização de eventos de qualificação técnica direcionados às áreas técnicas.

Planejamento da contratação

28. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

29. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 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;

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**;



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

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)

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

30. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

31. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Estudo Técnico Preliminar - ETP

32. É importante destacar 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.

33. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo 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, e conterá os seguintes elementos:

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

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;

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.

34. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, 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. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas e técnicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

35. No presente caso, o servidor da área técnica e requisitante elaborou o estudo técnico preliminar em toda a sua abrangência do inciso I ao XIII. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as provisões necessárias, relacionadas no art. 18, da Lei nº 14.133, de 2021.

Descrição da Necessidade da Contratação

36. A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

37. Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

38. Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

39. Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015, a ser interpretado em consonância com a Lei n. 14.133, de 2022, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021)

40. Feito esse registro, a Controladoria Municipal, como órgão técnico, atua neste caso como um guia para o administrador público, orientando-o na tomada de decisão. A equipe da Controladoria analisa a necessidade administrativa da medida, verificando se ela está justificada e se atende aos princípios da administração pública. Embora a Controladoria não se imiscua no mérito da decisão, ela pode avaliar se a medida é conveniente e oportuna, considerando o contexto social, econômico e político do município, os recursos disponíveis, as possíveis consequências da medida e a existência de alternativas mais eficientes.

Levantamento de Mercado

41. Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

42. O artigo 9º, III, "a" à "d" da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, indica algumas opções para realizar a busca por soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). O artigo 12 da mesma instrução estabelece que "os órgãos e entidades **deverão** pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração." Embora o município não disponha de um sistema ETP Digital, a consulta de ETPs de outras unidades é uma prática segura e recomendada para obter soluções semelhantes.

43. Já o art. 44 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

44. Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

45. Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, o órgão **realizou** a busca por soluções de mercado, o que não alterou o próprio objeto licitatório, já que se provou ser uma solução mais adequada à necessidade administrativa. Foram apresentadas duas soluções para atender a demanda do órgão demandante, vejamos:

Solução 1: Tercerização da totalidade da frota.

Solução 2: Aquisição de peça e contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva do veículos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

46. A terceirização da frota surge como uma opção teórica. Contudo, esta alternativa desvia-se consideravelmente da situação atual do município, que mantém uma frota própria complementada apenas parcialmente por veículos terceirizado.

47. No entanto a validação desta hipótese de que a terceirização total representaria uma solução menos viável, demanda um estudo detalhado, com especialista da área, focado nos custos e nas viabilidades técnicas associadas a uma eventual transição para terceirização integral da frota. Até o momento, tal análise aprofundada não foi realizada, pois o município não dispõe dessa expertise. Assim, este cenário sublinha ainda mais a limitação do município em encontrar alternativas viáveis fora da aquisição de peças para satisfazer as necessidades de manutenção da frota, a alternativa 2 apresenta as seguintes características:

Experiência: O órgão já possui experiência na aquisição.

Negociação: O órgão consegue negociar um bom desconto com os fornecedores, através do processo licitatório.

Definição do objeto

48. Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

49. Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

50. De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos. Os critérios de sustentabilidade previstos em leis, decretos e outras normas infralegais deverão ser inseridos na especificação do objeto sempre que obrigatórios, encontrando-a no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU

51. No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

52. Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

53. Por fim, deve a Administração indicar se o objeto que será contratado está contemplado conforme especificação técnica já cadastrada no sistema integrado do município. No entanto, não se trata de um catálogo de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Municipal direta e autárquica, carecendo da organização de um ou da adoção do catálogo eletrônico do governo federal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

54. Os itens para aquisição de **peças** foram especificados nos códigos **23262, 23263, 23265, 23266, 23301, 23300, 23267** do **Sistema Integrado de Contabilidade**. As **especificações técnicas** garantem a identificação dos produtos, adicionalmente, no ETP na pág 7, fala que o produto deve ser em conformidade com a norma ABNT 15296.

55. Sobre os Critérios de Sustentabilidade previsto em lei o ETP aparentemente atendeu os quesitos da legislação quando apresentou:

- Observância do Capítulo III da Instrução Normativa nº 01/2010 STI/MPOG, com ênfase no art. 5º.
- Seguimento do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.
- Conformidade com a Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).
- Atendimento a outras legislações que promovem o desenvolvimento nacional sustentável.

Demais aspectos ligados à definição do Objeto

Quantitativos Estimados

56. Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

57. Nessa etapa, entretanto, a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades. Isso é especialmente importante de ser registrado nos autos por ser um ponto objetivo, de maior verificação e consequentes questionamentos, que se tornam mais difíceis de responder à medida que o tempo transcorre, quando a memória e a documentação correspondente podem estar menos acessíveis.

58. Assim, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. Portanto percebe-se que a quantidade estimada foi com base na média de consumo do ano anterior.

59. Nesse sentido, o art. 40 da Lei nº 40.133, de 2021, dispõe que o planejamento de compras considere a expectativa de consumo anual, devendo tal regra ser observada no caso concreto, admitindo-se o fornecimento contínuo, conforme inciso III do citado dispositivo.

60. Por fim, convém observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Parcelamento do objeto da contratação

61. Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.
(...) (grifou-se)

62. Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

63. Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

64. Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua:

Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

65. Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens sejam considerados indivisíveis, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

66. Por outro lado, a disposição de um objeto em tese indivisível em um mesmo item (como nos casos de aquisição com instalação, por exemplo), ou a agregação de itens em um grupo, pode vir a caracterizar a não observância do referido princípio, demandando, necessariamente, justificativa por parte do órgão ou entidade.

67. Ainda nesse tocante, a agregação de itens em grupo para julgamento da proposta pelo maior desconto por itens global do grupo pode vir a comprometer a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros. Nesses casos, seria cabível aplicar em um pregão comum, por analogia, as regras do inciso V e §2º do artigo 82, que disciplina o Sistema de Registro de Preços:

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

68. De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

69. No caso concreto, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a Administração pretende promover a licitação de itens de objeto, de forma individual, no qual no ETP demonstrou observância dos princípios da economicidade, da eficiência e da razoabilidade que é essencial para garantir a compra de produtos e serviços com o melhor custo-benefício para o município, quando apresentou soluções possíveis para aquisição.

Instrumentos de governança - PCA, PLS e outros

70. De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

71. É preciso compreender que o PCA constitui instrumento de governança descrito na Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito de toda a Administração Pública federal. Por elucidativo, segue transcrição do art. 6º, que elenca os instrumentos de governança em contratações públicas:

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

- I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;
- II - Plano de Contratações Anual;
- III - Política de gestão de estoques;
- IV - Política de compras compartilhadas;
- V - Gestão por competências;
- VI - Política de interação com o mercado;
- VII - Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e
- IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

72. É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

73. Sem prejuízo da orientação acima, convém tecer algumas considerações sobre os instrumentos de governança abaixo indicados.

Plano de Contratações Anual - PCA

74. O Decreto nº 10.197, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

75. É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, §º, da Lei nº 14.133, de 2022.

76. Convém lembrar que, de acordo com o artigo 17 do Decreto nº 10.197, de 2022, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, o que deve ser feito no Estudo Técnico Preliminar, conforme expressamente prevê o art. 18, §1º, inciso II.

77. No caso concreto, a Administração **registrou que** a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão, anexando inclusive uma cópia da página que consta tal previsão no PCA.

Análise de Riscos

78. O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

79. No site oficial do município de Itabaianinha consta o modelo de Matriz de Risco especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021, essas informações podem ser acessadas através do seguinte link: <https://itabaianinha.se.gov.br/matriz-de-riscos> . É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

80. Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade técnica poderá ser consultada.

81. A Matriz de Riscos juntada aos autos detalha os riscos potenciais nas fases de planejamento, contratação e execução do contrato, demonstrando o atendimento ao disposto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

82. A área técnica, com base nas fontes de pesquisa disponíveis e considerando sua experiência com a realização do projeto em outros exercícios, identificou potenciais riscos e lançou na Matriz, considerando as fases do planejamento, da contratação e da execução do contrato.

83. A análise de risco, ferramenta relativamente nova nas licitações públicas, exige conhecimento e familiaridade por parte das áreas técnicas. Embora a Controladoria Municipal tenha realizado um encontro sobre Matriz de Riscos, recomendamos a promoção de eventos de qualificação específicos para suprir essa demanda e garantir a efetiva implementação de práticas de gerenciamento de riscos nos processos licitatórios.

Orçamento e pesquisa de preços de mercado

84. É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Esse foi o entendimento proferido pelo TCU nos Acórdãos 403/2013 – Primeira Câmara e 1.108/2007 – Plenário, nos quais se reforça a necessidade de examinar os valores obtidos na pesquisa de preços sem se destituir de juízo crítico. No sentido em questão, a Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, em seu parágrafo 4º do artigo 6º estabelece que “os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados”.

85. Assim, para obtenção do resultado da pesquisa, não deverão ser considerados os preços excessivamente elevados, os inconsistentes e os inexequíveis, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. Os critérios e parâmetros a serem analisados devem ser os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de ordenação numérica na qual se busque excluir aquelas que mais se destoam dos demais preços pesquisados.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

86. Identificamos que foram utilizados os modelos para composição da pesquisa de mercado disponíveis na Instrução Normativa Municipal nº 005/2023, especificadamente o Anexo VII (Pedido de Orçamento), Anexo VIII (Planilha de Apuração do Preço Médio Estimado e Anexo IX Formulário de Análise Fundamentada da Pesquisa de Preço.

87. A pesquisa de preços para a presente licitação foi realizada no período de 21 de março a 11 de abril de 2024, considerou a metodologia média de preço e utilizou os seguintes parâmetros:

- a. **Painel de Preços:** ferramenta oficial do governo federal que fornece informações sobre preços de bens e serviços em diversas áreas.
- b. **Contratações similares de outros entes públicos:** consulta de contratos em vigor em outros municípios, como Ata de registro de preço nº 75 de Itabaiana/SE, Pregão eletrônico 27/2023 do município de Jandaíra, Ata de registro de preço nº 23 de Indiaroba, Pregão eletrônico 17/2023 do município de Umbaúba, Pregão eletrônico 37/2023 do município de Guaxupé, Ata de registro de preço nº 03 de Picuí.
- c. **Pesquisa com os fornecedores:** contato direto com empresas do ramo para obter orçamentos com, F.A manutenções, Sobral autocenter, Marcio de melo Silva, Tocantins auto car, Leao auto mecânica, Ws serviços e comercio LTDA, Max auto peças,

88. Sobre análise técnicos para identificação de vícios ou erros na pesquisa de preços ou indícios de fraude, verificamos:

a) Critério de Preços Inexequíveis e Excessivamente Elevados:

- Para a presente pesquisa de preços, os critérios são:
 - **Preços Inexequíveis:** inferiores a 75% do valor orçado pela Administração.
 - **Preços Excessivamente Elevados:** superiores a 25% do valor orçado pela Administração.

b) Os erros selecionados abaixo foram cuidadosamente evitados pela área técnica, gerando assim, mais segurança e credibilidade a pesquisa de preço realizada:

Fontes de Pesquisa:

- ☒ Não utilizar como fonte principal os preços da Administração Pública (contratos ou compras governamentais).
- ☒ Utilizar preços de fornecedores quando há preços válidos e suficientes na Administração Pública.

Regular: Pois foram utilizados três parâmetros como fonte de pesquisa, conforme os incisos I, II e IV do art. 5º, da IN nº 65/2021 e sem identificação de erros materiais.

Demonstração de Pesquisa:

- ☒ Não comprovar a pesquisa de contratações similares em outros entes públicos.

Regular: Pois foram utilizados três parâmetros como fonte de pesquisa, conforme os incisos I, II e IV do art. 5º, da IN nº 65/2021 e sem identificação de erros materiais.

Abrangência da Pesquisa:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

- **X** Realizar a pesquisa de preço **exclusivamente** na internet, em sites especializados e fornecedores, sem justificar a impossibilidade de obter preços da Administração Pública.

Regular: Pois foram utilizados três parâmetros como fonte de pesquisa, conforme os incisos I, II e IV do art. 5º, da IN nº 65/2021 e sem identificação de erros materiais.

Análise Crítica dos Preços:

- **X** Não realizar análise crítica dos valores orçados, ignorando aqueles com grande variação.
- **✓** Excluir valores inexequíveis com a devida justificativa.

Regular: Essa análise foi percebida quando no preenchimento da Planilha de Apuração do Preço Médio Estimado e no Formulário de Análise Fundamentada da Pesquisa de Preço. Não identificamos falhas nesses dois instrumentos.

Exclusões na Pesquisa:

- **X** Excluir propostas da estimativa de preços sem a devida justificativa.

Regular: Somente preços excessivamente ou inexequíveis foram excluídos, conforme critério claramente apresentado e devidamente justificado na Planilha de Apuração do Preço Médio Estimado.

Critérios de Seleção:

- **X** Desconsiderar os critérios e condições do Termo de Referência (garantia, frete, seguro, assistência técnica) na pesquisa de preços.

Regular: Somente preços excessivamente ou inexequíveis foram excluídos, conforme critério claramente apresentado e devidamente justificado na Planilha de Apuração do Preço Médio Estimado.

Número de Propostas:

- **X** Realizar pesquisa com menos de três propostas válidas sem a devida justificativa.

Regular: Pois foram identificadas mais de três propostas válidas sem necessitar de justificativa.

Aspectos Formais da Proposta:

- **X** Não observar os aspectos formais da proposta (razão social, CNPJ, endereço da empresa).

Regular: Todos os orçamentos levantados possuem a identificação correta dos fornecedores.

Documentação da Pesquisa:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

- **X** Não anexar aos autos a documentação comprobatória ou informações complementares da pesquisa.

Regular: Todos os orçamentos levantados possuem documentos como, registro fotográficos, prints completo dos dados contendo inclusive link, data e horário de acesso a informação, cópia dos contratos similares.

Cotação Individualizada:

- **X** Realizar pesquisa de preços apenas pelo valor global do objeto, sem considerar a cotação individual de cada item, aumentando o risco de "jogo de planilhas".

Regular: Na Planilha de Apuração do Preço Médio Estimado foram considerados preços unitários para se chegar a média estimado, desta forma afastou o risco de jogo de planilhas.

89. Conclusões da Análise Técnica da Pesquisa de Preços: Após a análise técnica aprofundada, podemos concluir que a pesquisa de preços está **completa, confiável e justa**. A equipe de pesquisa se dedicou a esgotar todas as possibilidades de fontes de pesquisa, seguindo rigorosamente os parâmetros predefinidos. Essa abrangência garante a máxima amplitude da pesquisa e reflete, com a maior fidelidade possível, a realidade dos preços praticados no mercado.

Termo de Referência

90. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) 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;

j) adequação orçamentária;

(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

91. O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

92. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo Federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

(grifou-se)

93. Tal postulado foi registrado na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifou-se).

94. Observa-se que o instrumento segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União e adotado pelo município, conforme IN nº 005/2023, especificadamente para este processo foi utilizado o Anexo XXIV (Art. 67) - Modelo de Termo de Referência para Contratação Direta de Prestação de Serviços – Lei 14.133/21.

Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

95. Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem a definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

96. Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- a) modalidade de licitação;
- b) critério de julgamento;
- c) modo de disputa; e



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

d) adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

97. No caso concreto, o tema foi tratado na fase de planejamento, sendo conveniente ressaltar que foi informada a modalidade Pregão Eletrônico, sem o sistema de registro de preços, já que a equipe pretende atender exclusivamente o projeto durante a Semana Santa. Conforme dispositivo da Lei nº 14.133/2021 em seu art. 40, inc. III.

Designação de agentes públicos e responsabilidades

98. O art. 8º, § 1º, da legislação pertinente estabelece o agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

99. No presente caso, foram juntados aos autos a portaria de designação do agente de contratação e da equipe de apoio, comprovando a formalização dos seus respectivos roles e responsabilidades.

100. A legislação pertinente, em seu artigo 7º, determina que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, deve promover a gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei. O artigo 117, por sua vez, estabelece que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por fiscais do contrato e representantes da administração.

101. No caso concreto em questão, foi verificada a existência no Documento de Formalização da Despesa, consta designação do gestor de contrato e dos fiscais de contrato, o que demonstra a observância das normas legais por parte da administração, se nomear através de ato próprio (Portaria) os agentes públicos quando na formalização do contrato.

Considerando especificações técnicas e estéticas do Processo

102. A análise da documentação comprova a meticulosa organização do processo licitatório, evidenciando o zelo e cuidado da área técnica responsável em todas as etapas, desde o planejamento até a formalização da contratação.

102.1 Cumprimento rigoroso dos requisitos legais:

- A lista de verificação foi preenchida com rigor, assegurando o cumprimento de todos os requisitos legais específicos para a modalidade de licitação escolhida.
- A equipe técnica demonstrou comprometimento em se aprofundar mais a nova legislação pertinente, para garantir a lisura e a transparência do processo.

102.2. Planejamento detalhado e organização do processo:

- O planejamento meticuloso e a organização da documentação demonstram o profissionalismo da equipe técnica.
- Todos os documentos foram cuidadosamente elaborados e organizados, facilitando a análise e a compreensão das informações.

102.3. Formalização da contratação com total segurança:

- A formalização da contratação foi realizada com total segurança jurídica e técnica, assegurando a proteção dos interesses da Administração Pública.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

- A equipe técnica se cercou de todas as precauções necessárias para garantir a legalidade e a legitimidade do contrato, apesar das dificuldades compreensíveis para se adaptar a nova lei de licitações e contratos.

102.4. Análise da estética do processo:

- Requer mais atenção desde a diagramação dos documentos até a apresentação dos dados.
- Percebemos clareza, a concisão e a objetividade dos textos que facilitam a leitura e a compreensão das informações.

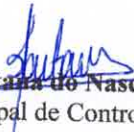
CONCLUSÃO

103. Em face do exposto, no âmbito da análise técnica, e ressalvado o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, manifesta-se a viabilidade técnica para o prosseguimento do presente processo.

104. Diante do exposto, torna-se viável o prosseguimento do feito em seus demais termos.

À consideração superior.

Itabaianinha/SE, 03 de maio de 2024.


Fernanda Santana do Nascimento
Secretária Municipal de Controle Interno