



PREFEITURA MUNICIPAL DE UMBÁÚBA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

PARECER Nº: 02/2024 PMU

PROCESSO Nº: 01/2024 CONCORRÊNCIA

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, TRÂNSITO E SERVIÇOS URBANOS.

ASSUNTO: O Processo Administrativo tem por finalidade a contratação de empresa especializada para pavimentação em paralelepípedo das Travessas Estância I, II, III, Travessa João Tolentino e Rua da Jaqueira, no município de Umbaúba/SE.

VALOR: R\$512.674,12

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA (ART.28, INCISO II DA LEI Nº 14.133/21). CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO E DA MINUTA. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

I – DO RELATÓRIO

- 1- O Processo Administrativo tem por finalidade a contratação de empresa especializada para pavimentação em paralelepípedo das Travessas Estância I, II, III, Travessa João Tolentino e Rua da Jaqueira, no município de Umbaúba/SE, solicitada através da Secretaria de Obras, Trânsito e Serviços Urbanos com finalidade de proporcionar melhor qualidade de vida, com relação a mobilidade urbana, o processo será feito mediante licitação pública, na modalidade Concorrência (Art.28,II da Lei Nº 14.133/21), conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.
- 2- Os seguintes documentos são relevantes para análise técnica e/ou necessárias para o seguimento do processo:
 - 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-Projeto Básico;
 - h-Justificativa Técnica;
 - i-Memorial Descritivo;
 - j-Memorial de Cálculo;
 - k-Plantas;
 - l-Resumo do Empreendimento;
 - m-Planilha Orçamentária do Empreendimento;
 - n-Cronograma Físico-Financeiro do Empreendimento;
 - o-Planilha de B.D.I;
 - p-Planilha Encargos Sociais Horistas;
 - q-Relação de Composição do Empreendimento;

excepc. umbauba. se. gov. br



PREFEITURA MUNICIPAL DE UMBÁÚBA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

r- Minuta do Edital;
s- Parecer Jurídico.

II - APRECIÇÃO TÉCNICA

3-Primeiramente, destaca-se que as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo não devem se restringir à existência de uma unidade de controle interno, mas devem ser implementadas em todo o macroprocesso de contratação, conforme orientação exarada na 5ª Edição do “Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência” do Tribunal de Contas da União (Enunciado - CJF - 54/2023).

4-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:

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 através do Sistema ORSE - Orçamento de Obras de Sergipe.

creven. umbauba. se. gov. br



PREFEITURA MUNICIPAL DE UMBÁUBA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

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.

III - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

7- 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**;

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;

everev. umbauba. se. gov. br



PREFEITURA MUNICIPAL DE UMBÁÚBA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

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.

8 - 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 detalhes 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. Alguns dos elementos serão examinados no decorrer do relatório.

IV - DA ANÁLISE

- a. Ofício de 02/05/2024 solicitando e autorizando a abertura do processo licitatório: Ofício foi assinado pelo atual Secretário de Obras, Trânsito e Serviços Urbanos o Sr. Fábio Roberto Ramos e pelo Prefeito o Sr. Humberto Santos Costa;
- b. Documento de Formalização de Demanda –DFD: Consta DFD da Secretária de Obras, Trânsito e Serviços Urbanos onde PCA é referenciado, porém o arquivo não consta no processo.
Nesse caso o DFD foi elaborado pela assessora da área solicitante contendo informações da unidade requisitante, descrição da demanda e justificativa da necessidade de contratação, quantitativo e estimativa preliminar, observações gerais onde foi assinado pela assessora que elaborou e o secretário responsável;
- c. Estudo Técnico Preliminar – ETP: Deve conter de forma fundamentada a descrição da necessidade de 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.
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;

creven. umbauba. se. gov. br



PREFEITURA MUNICIPAL DE UMBAÚBA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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.

No presente caso, a Engenheira Civil fez o estudo técnico relacionado a sua área de atuação e elaborou o ETP juntamente com a servidora da área técnica da Secretaria de Planejamento. Elas elaboraram esse estudo técnico preliminar em 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;

d. Projeto Básico: O Projeto Básico foi elaborado pelo Engenheiro Civil José Garcez de Oliveira Júnior e ele seguiu a solução encontrada no ETP, onde o estudo feito pela Engenheira Fernanda Gabriela Ferreira Ribeiro, que descreveu que *a solução que melhor atende às necessidades da Administração é a contratação de empresa especializada para execução de pavimentação em paralelepípedo, mediante a disponibilização de mão de obra, equipamento e materiais.*

A modalidade de licitação informada foi a Concorrência – Art.28, inciso II da Lei nº 14.133/21 e o critério de julgamento usado será o de menor preço.

O Projeto Básico descreve o objeto a ser licitado, justificativa da proposição, as características do objeto, as regras da execução do serviço, local de execução, o prazo para início e entrega dos serviços, recebimento definitivo e provisório, condição do recebimento do serviço, vigência do contrato, prazo de garantia, indicação do pessoal técnico adequado, capacidade/ responsabilidade técnica, o técnico responsável, valor estimado da contratação, condições de pagamento,



PREFEITURA MUNICIPAL DE UMBÁÚBA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

obrigações da contratada e descreve como será a fiscalização da prestação do serviço.

O Engenheiro Civil José Garcez de Oliveira Júnior foi designado o fiscal de contrato dessa obra. O presente documento foi assinado pelo Engenheiro Civil e pelo Secretário de Obras da época da elaboração, Mauricio Santos Costa.

e. Justificativa Técnica: Encontra-se dentro do Projeto Básico a justificativa técnica.

f. Peças necessárias: Estão também presentes no processo, as seguintes peças da área técnica:

- Memorial Descritivo;
- Memorial de Cálculo;
- Plantas;
- Resumo do Empreendimento;
- Planilha Orçamentária do Empreendimento;
- Cronograma Físico-Financeiro do Empreendimento;
- Planilha de B.D.I;
- Planilha Encargos Sociais Horistas;
- Relação de Composição do Empreendimento;

Os documentos citados que constam no processo, foram analisados pela área técnica de Engenharia Civil do município, que é a área que detém o conhecimento e entendimento no assunto. Lembrando que este Órgão de Controle Interno não detém atribuições e conhecimento para análise pormenorizada de questões relacionadas às engenharias.

g. Demonstrativo da Despesa Orçamentária: Foi anexado o Demonstrativo da Despesa Orçamentária da Ação: 1048 – Abertura e/ou Pavimentação de Ruas com valor equivalente ao previsto na página 119.

h. Parecer Jurídico e Minuta do Contrato: Todo o processo passou por análise da procuradoria do município que emitiu o Parecer Jurídico N° 33/2024 que consta da página 213 a 215 opinando pela legalidade do processo com algumas recomendações.

V - Conclusão

Diante do exposto, considerando que a presente manifestação não se vincula aos aspectos técnicos envolvidos no objeto do serviço solicitado pelo órgão demandante, mas apenas a fim de conferir o ato administrativo, e ressalvado o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, existindo Parecer Jurídico N° 033/2024 constatando que foram cumpridos todos os requisitos estabelecidos na legislação aplicável, opina-se pelo

crever. umbauba. se. gov. br

617



PREFEITURA MUNICIPAL DE UMBÁÚBA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

prosseguimento do trâmite licitatório, cabendo destacar que cabe à Autoridade Competente analisar, avaliar e autorizar o ato de abertura de processo licitatório.

É a manifestação.

Umbaúba/SE, 23 de maio de 2024.

Yasmin de Almeida Gonçalves
Yasmin de Almeida Gonçalves

Secretária Municipal de Controle Interno

creven. umbauba. se. gov. br

717