



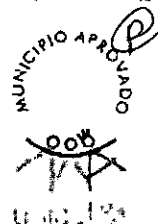
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Controladoria Geral

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

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

0000718



PARECER Nº 83/2024

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. MENOR PREÇO GLOBAL. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. PAIMENTAÇÃO A PARALELEPIPEDO. LEGISLAÇÃO APLICAVEL ARTIGO 28, INCISO II, 6º, XXXVIII, "A", ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO E/OU RECOMENDAÇÕES

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, que está subscreeve, nos autos em epígrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo de Concorrência Pública, na forma eletrônica, menor preço global, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO

Vem ao exame deste Controle Interno requisição de parecer técnico, acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo de Concorrência Pública para A PAVIMENTAÇÃO A PARALELEPIPEDO DE VIAS do município, na forma eletrônica, para atender a Secretária de Obras de Itabaiana.

Item	Requisito	Base Legal	sim	Não
1	Consta Documento de Formalização de Demanda devidamente preenchido?	Art.18, inciso I, c § 1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c Art.8º do Decreto nº 10.947/2022.	X	
2	Consta Estudo Técnico Preliminar devidamente preenchido?	Art.18, inciso I, c § 1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c IN nº 58/2022 SIEG/SE, art. 9º.	X	
3	Consta Matriz de Gerenciamento de Riscos?	Art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021	X	
4	Consta Termo de Referência?	Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 c/c IN nº	X	

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 de Obras em obediência aos requisitos legais¹²;

2. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)³⁴;

3. Consta Nota Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas;

4. Consta Consulta de Pré-instrumento/Instrumento;

5. Consta Informação de Proposta;

6. Consta Contrato de Repasse;

7. Constam Extratos de Contratos publicado no Diário Oficial da União;

8. Consta Resumo do Empreendimento;

9. Consta Planilha Orçamentária do Empreendimento;

10. Consta Cronograma Físico-Financeiro do Empreendimento;

11. Consta Planilha de Custos do Empreendimento;

12. Consta Planilha de Encargos Sociais Ilorista;

13. Consta Planilha de Encargos Sociais Mensalista;

14. Consta Planilha do B.D.I;

15. Consta Relações de Composições do Empreendimento;

16. Consta Mapa de Cubação;

17. Consta Memória de Cálculo;

18. Consta Memorial Descritivo para Obra de Pavimentação de vias do Município;

19. Constam mapas do empreendimento;

20. Consta Declaração de Incidência de ISS;

21. Consta Declaração do Regime Previdenciário;

22. Conata Declaração de Coleta de Isçgotos;

23. Consta Declaração de Conformidade em Acessibilidade;

24. Consta Declaração de Manutenção;

25. Consta Declaração do Regime de Execução da Obra;

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

² BRASIL. Decreto nº 10.947/2022. Art.8º.

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

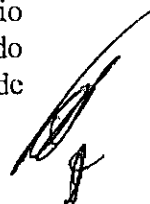
⁴ BRASIL. Instrução Normativa nº 58/2022 SEGES, art. 9º.

26. Consta Declaração de Conformidade do "ORSI" e "SINAPI" com "AS";
27. Consta Declaração de Utilização da Referência ORSI;
28. Consta Declaração de Escoamento de Produção;
29. Consta Declaração de comprovação junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL;
30. Consta Declaração de Revisão dos Projetos;
31. Consta Declaração de Titularidade;
32. Consta Declaração de Licitação;
33. Consta Declaração de Sistema Viário;
34. Consta Declaração de Coleta de Resíduos Sólidos;
35. Consta Declaração do Local da Obra;
36. Consta Declaração de Acessibilidade;
37. Consta Declaração da Utilização dos DMT's, Áreas de Jazida;
38. Consta QCI - Quadro de Composição do Investimento -- Geral;
39. Consta Anotação de Responsabilidade Técnica do engenheiro José Robson Santos da Paixão, emitida pelo CREA-SI;
40. Consta Ofício da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL;
41. Consta Email enviado por GIGOVA para a Secretaria de Obras;
42. Consta Termo de Referência (TR);
43. Consta Matriz de Gerenciamento de Riscos;
44. Consta pedido de elaboração da Estimativa de Impacto Orçamentários e Financeiro;
45. Consta declaração sobre Estimativa de Impacto Orçamentários e Financeiro;
46. Consta Declaração Sobre Aumento de Despesa;
47. Consta encaminhamento da Estimativa de Impacto Orçamentários e Financeiro;
48. Consta Ofício ao Controle interno para elaboração de parecer;

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

2. 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.



P

Urge informar que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contratantes, 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. DA FUNDAMENTAÇÃO

3.1 DA CONCORRÊNCIA

A modalidade de concorrência é destinada às contratações de bens e de serviços especiais, bem como de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. É o que se extrai o art. XXXVIII, art. 6º, da lei 14.133/2021:

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

De fato, o objeto pretendido na contratação - pavimentação por paralelepípedos de vias do município de Itabaiana/SE - enquadra-se, nos termos da legislação, como serviços comuns (item 1.2 de TR). Sendo escolhido o MENOR PREÇO GLOBAL como critério de julgamento, com modo de disputa Fechado-Aberto.

A título de informação, o IBRAOP- INSTITUTO BRASILEIRO DE OBRAS PÚBLICAS, através da Nota Técnica IBR 001/2021⁵, item 4, definiu o conceito de obras comuns de engenharia, saber:

Da definição de obras comuns de engenharia: Para o adequado enquadramento, impõe-se a necessidade de a Administração Pública, fundamentar tecnicamente a decisão de definição de obra ou serviço de engenharia como comum. A omissão dos Administradores em dotar os processos licitatórios da regular motivação dos atos administrativos pode ensejar a penalização dos responsáveis, pois configura grave infração à

⁵ https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Nota-Tecnica-IBR-001_2021_obra-comum-c-especial-final.pdf

norma legal e regulamentar, conforme tipificado no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 (obras com recursos federais).

Aplicando uma analogia com as definições de serviço comum de engenharia e de serviço especial de engenharia, é possível concluir o entendimento de que obra comum de engenharia é aquela na qual (i) a mão de obra, os equipamentos e os materiais utilizados são padronizáveis e (ii) amplamente disponíveis no mercado, (iii) os métodos construtivos têm responsabilidade técnica assumida por arquiteto, engenheiro ou técnico com registro no conselho profissional (que atenda aos requisitos previsto no edital), bem como (iv) os objetos contratados são de conhecimento geral e possuem muitas características técnicas de fácil descrição e compreensão, inclusive por parte do executor da obra, o operário da construção civil.

As obras comuns de engenharia são, portanto, aquelas obras (i) corriqueiras, (ii) de baixa complexidade técnica, (iii) e de menor risco de engenharia, (iv) quase sempre de pequeno e médio portes, para as quais (v) não exista qualquer dificuldade para se estabelecer as especificações técnicas, os memoriais descritivos dos serviços e os respectivos padrões de qualidade desejados pela Administração. São aquelas cujos materiais, equipamentos e métodos construtivos sejam (vi) usuais e para as quais (vii) exista grande número de fornecedores e de executores (empresas e profissionais) no mercado local ou regional (que é aquele mercado que costuma suprir a demanda no caso de obras de pequeno e médio portes).

Nas obras comuns, os padrões de desempenho e qualidade devem ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais no mercado, assim como os serviços são executados segundo protocolos, métodos e técnicas conhecidos e determinados em normas expedidas pelas entidades regulamentadoras. Nelas, a qualidade do trabalho é atestada por meio do confronto com normas técnicas e profissionais pré-estabelecidas e, embora possa haver variações metodológicas, estas não são determinantes para a obtenção do resultado desejado pela Administração.

Também nas obras comuns, se o estudo técnico preliminar indicar, o objeto poderá ser definido apenas em projeto básico, sendo dispensada a elaboração de projeto executivo (arts. 18, §3º c/c o art. 46, §1º), mas apenas nos casos excepcionais em que fique demonstrada a inexistência de quaisquer prejuízos para aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, o que é muito raro. O que significa dizer que a ausência de desenhos detalhados também não prejudicará, de modo algum, a execução da obra, pelos operários e engenheiros/arquitetos responsáveis, exatamente conforme estabelecido pelo projeto básico. O fato de a obra ou serviço de engenharia exigir projetos com cálculos e dimensionamentos não afasta a sua possível classificação como comum, pois todas exigem algum tipo de cálculo, mas desde que as soluções de engenharia, que condicionam a escolha dos métodos de projeto e de execução, sejam amplamente difundidos dentre os potenciais construtores ou prestadores de serviços de engenharia.

Assim, as obras comuns de engenharia seriam aquelas (i) com baixo grau de complexidade técnica, (ii) executadas corriqueiramente pela administração, (iii) que contam com especificações e métodos usuais no mercado, e para as

quais (iv) existem diversas empresas aptas a se habilitarem no certame, razão pela qual foram consideradas, na Lei nº 14.133/2021, em conjunto com os serviços comuns de engenharia. (*grifo nosso*)

Portanto, a área técnica especializada classificou como obras e serviços comuns de engenharia.

Feita a ressalva, passamos à análise do presente processo.

3.2 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 preço, 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.

4. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SIEGES Nº 58, de 2022, e a IN SIEGES/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:

4.1 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.

4.2 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 SIEGES 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).

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 SIEGES nº 58, de 2022.

4.3 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 (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que contém a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

4.4 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, elaborado pela área requisitante e pelo setor técnico competente, datado e assinado.

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

4.5 DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Quanto ao orçamento, verifica-se que foram estimados os custos da contratação seguindo as diretrizes do Decreto nº 7.983/2013, bem como IN SEGES /ME Nº 72/2021, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva.

Reforça-se que a IN SEGES /ME Nº 72/2021 autorizada a aplicação do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, no que couber, para a definição do valor estimado nos processos de contratação direta de obras e serviços de engenharia, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional,

Dito isto, verifica-se que, no caso, após apresentação estimadas dos custos da contratação, parece estar compatível com as diretrizes acima apontadas e presente no PCA de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

Por tratar-se de Registro de Preços a indicação de disponibilidade créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil (art. 17, DECRETO Nº 11.462, DE 31 DE MARÇO DE 2023)

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

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei Federal nº 14.133/2021, como nos Decretos Federais nº 7.983/2013, nº 11.462/2023.

Manifesta-se, portanto pela continuidade do processo licitatório e seus ulteriores atos, sem outras considerações.

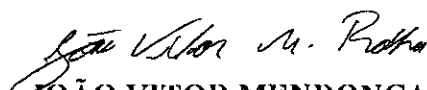
É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 10 de junho de 2024.


MARINA CUNHA ROCHA

SECRETÁRIA MUNICIPAL INTERINA DE CONTROLE INTERNO


JOÃO VITOR MENDONÇA ROCHA
GERENTE DE GERÊNCIA