



Câmara Municipal de Santos

Controladoria

PARECER Nº 6/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1206/2023

CONTROLE PREVENTIVO. ANÁLISE DE CONFORMIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. FASE INTERNA. LEIS FEDERAIS Nº 14.133/2021 E 123/2006. ATO DA MESA Nº 17/2023. EXCLUSIVIDADE ME/EPP. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE AGENTE DE INTEGRAÇÃO PARA OPERACIONALIZAR PROGRAMA DE ESTÁGIO, CONFORME DESCRIÇÕES CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA. ANEXO I DO EDITAL. RECOMENDAÇÕES.

Trata-se de análise de Procedimento Licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico para contratação de Serviços de Agente de Integração para operacionalizar Programa de Estágio, mediante concessão de bolsa estágio a estudantes regularmente matriculados e com frequência efetiva em cursos de ensino regular oferecidos por instituições públicas ou privadas de educação superior, conforme Lei nº 11.788/2008.

As especificações do objeto da contratação consta detalhada no Termo de Referência do Edital e utilizando como critério de julgamento “Menor Preço”, com fulcro na Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações (NLL), Ato da Mesa nº 17/2023 - que regulamenta a NLL no âmbito da Câmara Municipal de Santos e aplicação do tratamento diferenciados às ME’s e EPP’s, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006 e demais Legislações em vigor.

1. PRELIMINAR DE MÉRITO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria é vinculada à atividade prevista na Constituição



Câmara Municipal de Santos Controladoria

Federal em seu artigo 74, na qual prevê as atribuições do Controle Interno perante à administração pública, bem como, sua responsabilidade, bem como ao disposto no art. 12 da Resolução nº 19, de 09 de agosto de 2019, que dispõe sobre a organização administrativa da Câmara Municipal de Santos, e dá outras providências.

Compete à Controladoria da Câmara Municipal, dentre outras atribuições, a promoção e a coordenação de inspeções, verificações e perícias nos órgãos integrantes do Legislativo.

Assim, o Capítulo III inaugurado pelo art. 169 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) estabelece três linhas de controle das licitações e contratos públicos, por meio das quais os certames e as contratações devem ser submetidos a contínuas e permanentes práticas de gestão de risco e controle preventivo.

2. SÍNTESE DOS DOCUMENTOS ANEXADOS NO PROCESSO

- I - Ofício de abertura - fls. 2 (processo digital);
- II - Especificações Técnicas - fls. 38/42 (processo digital);
- III - Autorização para prosseguimento, conforme Ordem de Serviço nº 16/2019 - fls. 77 processo digital;
- IV – Pesquisa de preços – fls. 231/288 processo digital;
- V - Requisição de Compra: fls. 260 e 265 processo digital;
- VI - Quadro Estimativo de Preços - fls. 264 processo digital;
- VII - Ata de Encaminhamento - fls. 262 processo digital;
- VIII – Nota de reserva orçamentária – fls. 290 processo digital;
- IX - Indicação da modalidade licitatória: fls. 292 processo digital;
- X - Autorização da Mesa Diretora - fls. 296 processo digital;
- XI - Minuta de Edital: fls. 302/357.

É o necessário a relatar.

Passa-se à análise do procedimento licitatório.



Câmara Municipal de Santos Controladoria

3. EXAME DA LEGALIDADE

3.1. Controle de Legalidade

Esta Controladoria se limita a análise da legalidade do procedimento licitatório visando a observância da conformidade com a lei segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle da legalidade e de mérito.

Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados.

3.2. Do Parecer da Assessoria Jurídica

Em licitações e contratos administrativos, a submissão das minutas ao advogado público decorre do artigo 53, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme abaixo:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;"

Assim, a análise e aprovação da assessoria jurídica deve, necessariamente, anteceder a divulgação do edital e se trata de requisito obrigatório para a validade jurídica do instrumento convocatório (BITTENCOURT, 2014, p. 416).

Atendendo-se à exegese do processo licitatório *sub examine*, verifica-se a análise preliminar e conclusiva do Parecer Jurídico nº 84/2024, com apontamentos com relação à minuta de edital, porém, sugerindo para uma devida instrução processual a juntada das portarias de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.



Câmara Municipal de Santos Controladoria

3.3. Da Segregação de Funções

O princípio da segregação de funções exige que a definição de competências evite acumulações indevidas, que prejudique o legítimo controle burocrático das ações administrativas.

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, para respeitar a segregação de funções “a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competência e atribuições em desacordo com este princípio¹.

A Câmara Municipal de Santos, acertadamente na Resolução nº 19/2019, em respeito ao princípio da segregação de funções definiu o seguinte:

“Art. 15. A **Procuradoria** tem por objetivo o assessoramento e a consultoria jurídica à Presidência, à Mesa Diretora e aos órgãos de Gestão Institucional, de responsabilidade do Poder Legislativo Municipal, cabendo-lhe:

(...)

VI - **o pronunciamento sobre a conformidade legal das minutas de editais de licitação, contratos, convênios, notificações, instrumentos similares de cunho jurídico** em que for parte a Câmara Municipal, manifestando-se quando solicitado pela administração acerca da regularidade e legalidade de processos licitatórios sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou de atos contratos e outros instrumentos congêneres.”

Art. 50. Compete à **Divisão de Compras**:

(...)

VII - a **elaboração e o encaminhamento** de termos de referência ou atos similares e **Editais**.”

Desta forma, se verifica que o procedimento licitatório atendeu o princípio da segregação de funções.

4. ANÁLISE DO PROCEDIMENTO

O processo administrativo está autuado, protocolado, consta a indicação do objeto,

¹ Disponível em file://: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Programa%20de%20Integridade/manual-de-generiamento-de-riscos-e-controles-internos-do-mj-sp/manual-de-controle-interno-prf-51826337.pdf>. Acesso em 18/01/2020



Câmara Municipal de Santos

Controladoria

orçamentos, indicação do recurso para a despesa e de seu comprometimento, termo de referência, autorizações, edital com seus respectivos anexos e parecer da Procuradoria. Ressalva-se a ausência da nomeação do pregoeiro, assim se cumprindo as exigências legais da Lei 14.133/2021 referente a fase interna do procedimento licitatório.

4.1. Planejamento da Contratação

Quesitos observados no planejamento da contratação:

- a) A Lei nº 14.133/2021 foi regulamentada no âmbito da Câmara Municipal de Santos – a NLL foi regulamentada através do Ato da Mesa nº 17/2023;
- b) Elaboração do Plano de Contratação Anual – verificou-se que o PCA foi elaborado e aprovado pela autoridade competente, conforme Processo Administrativo nº 145/2024;
- c) Divulgação do PCA – a divulgação do PCA foi realizada somente no site oficial desta Administração, não se vislumbra nos autos manifestação com relação a divulgação no Portal Nacional de Compras Públicas;
- d) A contratação está prevista no PCA – Sim, item 51 do PCA disponibilizado no site da Câmara (<https://www.camarasantos.sp.gov.br/plano-de-contratacao-anual>);
- e) A contratação atendeu ao prazo de início do processo estabelecido no PCA - no PCA disponibilizado não há data de início dos processos para aquisição/contratação;
- f) Contratações correlatas: no Estudo Técnico Preliminar consta informação da existência do Processo nº 400/2019, referente ao atual contrato vigente e a necessidade de início da nova contratação a partir de 04/2024;
- g) A autoridade competente promoveu a gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais no procedimento licitatório – da análise do procedimento verificou-se o cumprimento do disposto no art. 7º da NLL, haja vista que as designações são realizadas conforme Resolução nº 19/2019, porém, encontra-se ausente nos autos a designação do Pregoeiro;



Câmara Municipal de Santos Controladoria

- h) Foram observadas das vedações do art. 9º do Ato da Mesa nº 17/2023 - durante a fase interna o disposto no art. 9º foi devidamente observado.
- i) Foi instituída 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 – Conforme Processo Administrativo nº 1240/2023 foi instituído e aprovado o Banco de Minutas, nos termos da Ordem de Serviço nº 66/2023;
- j) Nota de Reserva Orçamentária – Fls. 289 do processo digital;
- k) Indicação da Modalidade – fls. 291 do processo digital;
- l) Despacho de Mesa Diretora autorizando a modalidade Pregão Eletrônico – fls. 295 do processo digital.

4.2. Estudo Técnico Preliminar

- a) Foi elaborado estudo técnico preliminar - verifica-se que foram encartados aos autos 5 (cinco) estudos técnicos preliminar, sendo o último encartado às fls. 171/176 do processo digital;
- b) O ETP cumpriu as diretrizes estabelecidas no Ato da Mesa nº 17/2023 – Sim.

4.3. Estimativa de Preços

- a) Foi elaborada a regulamentação prevista no art. 23, § 1º - A regulamentação foi realizada através do Ato da Mesa nº 17/2023, arts. 51 e seguintes;
- b) O valor estimado utilizou parâmetros de forma combinada: Sim
 - b.1) Início da fase de cotação – Fls. 231 do processo digital, iniciada em 06/02/2024;
 - b.2) Quadro Demonstrativo de Preços – Fls. 232 do processo digital;
 - b.3) Ata de Encaminhamento – Fls. 233 do processo digital;



Câmara Municipal de Santos Controladoria

b.3) Solicitações de orçamentos – Fls. 235/241 do processo digital, foi cumprido o prazo de resposta de fornecedor do inc. I do art. 56 do Ato da Mesa nº 17/2023 para encerramento da pesquisa de preços;

b.4) 1º Orçamento – fls. 242 do processo digital – Ciee – R\$ 50,00 (unitário) – R\$ 15.000,00 (anual - 25 contratações)

b.5) 2º Orçamento – fls. 245 do processo digital – Mais Estágios – R\$ 105,00 (unitário) – R\$ 31.500,00 (anual - 25 contratações) – desconsiderado – fls. 257 do processo digital;

b.6) 3º Orçamento – fls. 246/247 do processo digital – Fonte de Preços – CRC Maranhão – R\$ 70,00 (unitário) - R\$ 21.090,00 (estimado para a Câmara)

b.7) 4º Orçamento – fls. 249/254 do processo digital - Câmara Municipal de Camaquã – R\$ 90,30 (unitário) - R\$ 27.000,00 (estimado para a Câmara) – orçamento com prazo superior as 12 (doze) meses do ano anterior da data do orçamento, conforme se verifica na data de assinatura do contrato

b.8) 5º Orçamento – fls. 255/256 do processo digital – Fonte de Preços - Município de Campo do Tenente – R\$ 71,70 – R\$ 21.510,00 (estimado para a Câmara)

c) Requisição de serviço – fls. 259 do processo digital;

d) 2ª Ata de Encaminhamento – fls. 261 do processo digital;

e) 2º Planilha de preços – fls. 262 do processo digital.

4.4. Termo de Referência

a) Regras relativas à habilitação, observado o rito procedimental comum: item 8.4 e seguintes do Anexo I – Termo de Referência;

b) Regras relativas à gestão e fiscalização do contrato: item 6 do Termo de



Câmara Municipal de Santos Controladoria

Referência;

c) Regras relativas à entrega do objeto: item 7.3 e seguintes do Termo de Referência;

d) O regime adotado se amolda ao disposto no art. 46: O regime de execução do contrato será por empreitada por preço unitário (item 8.2. do Termo de Referência);

e) Prazos para início das etapas de execução, conclusão, entrega: Item 5 do Termo de Referência;

f) Critérios de medição: Item 7 do Termo de Referência;

g) Ratificação do Termo de Referência pelo setor solicitante: Fls. 225 do processo digital.

h) Qualificação técnica – As exigências técnicas em licitações devem guardar estrita pertinência com o objeto da contratação, motivo pelo qual o edital só pode consignar requisitos e condições que sejam necessárias ao atendimento do interesse público visado. Desta forma, não se vislumbra nos autos, exigências de certificações, declarações de qualidade, normas técnicas, laudos técnicos, certificados de conformidade etc. que necessitem de justificativa, razão pela qual a qualificação entende que a qualificação exigida se encontra dentro da razoabilidade para o objeto de contratação, não havendo restrição de competitividade.

4.5. Edital

a) O edital contém o objeto da licitação - Sim, conforme fls. 305 do processo digital;

b) Regras relativas à convocação - Sim, fls. 302 do processo digital;

c) Há pedido de garantia - Não

d) Expressa vedação ou regra para participação de consórcio - Sim, itens 4.2.3 e 12.6 do edital;



Câmara Municipal de Santos Controladoria

- e) Regras relativas ao julgamento - Sim
- f) Regras de validade da proposta - item 11.18 do edital;
- g) Rito procedimento - Sim, folha de rosto do edital;
- h) Eventual intervalo mínimo de diferença entre os lances – item 10.8 do edital;
- i) Regra de desempate – item 11.19 do edital;
- j) Regras de negociação – item 17.4 do edital;
- l) Exigência de declaração dos licitantes, sob pena de desclassificação, de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas? (artigo 63, § 1º) – ausente;
- m) Regra relativa aos recursos – item 13 do edital;
- n) Regra relativa às penalidades da licitação – item 16 do edital.

4.6. Contrato

- a) Trata-se de contrato que pode ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem execução de serviço, nos termos do art. 95: Não é o caso;
- b) A minuta de contrato contempla, no que couber, o disposto no art. 92: Sim;
- c) Sujeição dos contratantes às normas da Lei Federal nº 14.133/2021: Sim, porém, ausente a citação do Ato da Mesa nº 17/2023;



Câmara Municipal de Santos Controladoria

- d) Vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor: Item 1.3 da Cláusula Primeira;
- e) Condições de reajustamento: Cláusula Sétima;
- a) Independente de seu prazo de duração, o contrato contém cláusula que estabeleça índice de reajustamento: Cláusula Sétima;
- b) Crédito pelo qual correrá a despesa: Cláusula Décima Quarta.
- c) Prazos para resposta de repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro: Não consta no contrato, porém, os prazos constam no Ato da Mesa nº 17/2023;
- d) Direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis e valores de multas com suas bases de cálculo: Item 16.4 do Edital;
- e) Obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação: Cláusula Nova, subitem 9.16;
- f) Obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei: ausente o cumprimento do disposto § 5º do art. 17;
- g) Caso de extinção: Cláusula Décima Terceira.

5. RECOMENDAÇÕES

- a) Recomenda-se a nomeação de Equipe de Planejamento para elaboração de Estudo Técnico Preliminar;
- b) Item 6.12 do Termo de Referência – o objeto da contratação não contempla fiscalização técnica, recomenda-se a adequação;
 - a) Item 6.22 do Termo de Referência – incompatível com as atribuições da Resolução nº 19/2019, recomenda-se reanálise;
 - b) Itens 7.3 e ss do Termo de Referência – Do recebimento - incompatível com as



Câmara Municipal de Santos Controladoria

- atribuições da Resolução nº 19/2019, recomenda-se a adequação;
- c) Termo detalhado de fiscalização citado no Termo de Referência não consta, recomenda-se a inserção;
 - d) Apêndice do TR – recomenda-se a retificação para “Anexo Único do Termo de Referência”;
 - e) Na qualificação técnica – Recomenda-se a aplicação da Súmula nº 24 do TCE/SP, com relação ao percentual de comprovação de serviços similares;
 - f) Item 6.25 do Edital – Recomenda-se a substituição da expressão “Tribunal de Contas da União” para “Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”;
 - g) Item 10.31 e 10.32 do Edital – Recomenda-se a substituição da expressão “Agente de Contratação” para Pregoeiro;
 - h) Item 11.9.1/11.9.4 do Edital – Tendo em vista o objeto da contratação, recomenda-se a supressão do item;
 - i) Itens 11.12/11.16 do Edital - tendo em vista o objeto da contratação, recomenda-se a supressão do item;
 - j) Itens 10.21 e 12.2/12.4 do Edital – Os dois itens tratam do mesmo assunto em tópicos diferentes, recomenda-se a reanálise;
 - k) Item 12.13 do Edital – Recomenda-se a substituição da expressão “Comissão de Contratação” por “Pregoeiro”;
 - l) Item 12.15 do Edital – Necessidade de consultar o Pregoeiro com relação ao momento de disponibilidade dos documentos para consulta pública, recomenda-se análise prévia do Pregoeiro;
 - m) Item 12.17 do Edital – Recomenda-se análise do setor competente com relação a dispensa dos documentos de habilitação nos casos do inc. III do art. 70 da Lei 14.133/2021. Aplicando o dispositivo, será dispensada, total ou parcialmente, documentos de habilitação nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto), ou seja, R\$ 14.976,505 do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);



Câmara Municipal de Santos Controladoria

- n) Itens 12.19.8 e 12.19.9 do Edital – Recomenda-se a renumeração;
- o) Itens 13.12 e 17.4.2. do Edital – Adjudicação e Homologação são atribuições da autoridade superior e não do Pregoeiro, recomenda-se a adequação;
- p) Itens 19.3 e 19.7 do Edital – tratam do mesmo assunto;
- q) Cláusula nona - item 9.8. do Contrato - Tendo em vista que os pagamentos serão realizados por esta Administração, não a possibilidade de imposição da obrigação à Contratada, recomenda-se o ajuste.
- r) Item 12.15 do Contrato - inserir o TCE/SP para inclusão no Sistema Apenados;
- s) Recomenda-se a aplicação do Comunicado nº 48/2022 do TCE/SP, com relação ao cadastro de responsáveis.

6. CONCLUSÃO

Face ao exposto, esta Controladoria considera o processo REGULAR, cumprindo até o momento, todos os requisitos exegéticos propostos pelas Leis Federais nº 14.133/201 e 123/2006 c/c Ato da Mesa nº 17/2023.

Pela possibilidade de prosseguir o presente para fins da realização das demais fases, observando-se, para tanto, as recomendações acima, os prazos e disposições legais atinentes à matéria, inclusive atentando quanto à obrigatoriedade de publicação de referidos atos no Diário Oficial do Município e Portal Nacional de Contratações Públicas.

Santos, 26 de março de 2024.

(assinado digitalmente)

Jaqueline Marco do Nascimento

CONTROLADORA