



Câmara Municipal de Santos

Controladoria

PARECER Nº 12/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1829/2024

CONTROLE PREVENTIVO. ANÁLISE DE CONFORMIDADE. FASE INTERNA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEIS FEDERAIS Nº 14.133/2021. ATO DA MESA Nº 17/2023. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE 02 (DOIS) “LINKS” DEDICADOS DE ACESSO À INTERNET, EM CONFORMIDADE COM AS ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES NOS TERMOS DE CONCESSÕES OUTORGADAS PELA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL, CONFORME ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS CONSTANTES DO TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO I DESTE EDITAL). RECOMENDAÇÕES

Trata-se de análise de Procedimento Licitatório para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de telecomunicações de 02 (dois) “links” dedicados de acesso à internet, em conformidade com as especificações constantes nos termos de concessões outorgadas pela Agência Nacional de Telecomunicações –ANATEL, conforme especificações técnicas constantes do Termo de Referência (Anexo I deste Edital).

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 Federal em seu artigo 74, na qual prevê as atribuições do Controle Interno



Câmara Municipal de Santos Controladoria

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, nos termos do art. 5º, inc. XI, alínea “e”, do Ato da Mesa nº 7, de 20 de maio de 2024, o exame dos procedimentos e processos relativos à licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes.

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

- a) Documento Formalização de Demanda – A-000000cc46;
- b) Ofício de Abertura - A-000000cc46;
- c) Estudo Técnico Preliminar – 0000091342 – Anexo 5D8F e 5D90; 0000091529 – 5D92; 0000092788 – 5D9D e 5D9E; 0000094291 – Anexo 5D80; 0000096172 – Anexo 5DBE; 0000096654 – Anexo 5DC7;
- d) Informações contábeis – 000009304F – 5DA6;
- e) Termo de Referência – 0000098332 – Anexo 5DCF;
- f) Início da fase de cotação – 09/05/2024 0000099ED3 e 000009CC0B - Remessa 296287
- g) Preço público – Contratação Similar – R\$ 24.856,92 000009CC0B – Anexo 5DE1-03 e 000009CC0B - Remessa 296287
- h) Preço público – PNCP I – R\$ 26.435,52 - 000009CC0B – Anexo 5DE2-04 - Remessa 296287
- i) Preço público – PNCP II – R\$ 39.946,80 - 000009CC0B – Anexo 5DE3-05 - Remessa 296287
- j) Preço público – PNCP III – R\$ 55.680,00 - 000009CC0B – Anexo 5DE4-06 - Remessa 296287
- l) Preço público – PNCP IV – R\$ 71.880,00 - 000009CC0B – Anexo 5DE5-07 - Remessa 296287
- m) Planilha de Preços – 000009CC0B – Anexo 5DE6-08 - Remessa 296287



Câmara Municipal de Santos

Controladoria

- n) Requisição de Serviço - 000009CC0B – Anexo 5DE7-09 e 000009CC0B – Anexo 5DED - Remessa 296287
- o) Ata de Encaminhamento - 000009CC0B – Anexo 5DE9-11 e 000009DB40 – Anexo 5DEC - Remessa 296287
- p) Quadro Demonstrativo de Preços - 000009CC0B – Anexo 5DE8-10 e 000009DB40 – Anexo 5DED - Remessa 296287
- q) Análise das precificações - 000009CC0B – Anexo 5DEA - Remessa 296287
- r) Nota de Reserva Orçamentária – Remessa nº 297854 (proporcional 4/12 avos)
- s) Indicação da Modalidade – Remessa nº 298033
- t) Autorização da Mesa Diretora – Remessa 299801
- u) Manifestação do setor solicitante sobre ME/EPP – Remessa 303730
- v) Minuta de Edital – Remessa 303730
- x) Manifestação do setor competente sobre ME/EPP – Remessa 303817
- z) Parecer Jurídico – Remessa 305320

É o necessário a relatar.

Passa-se à análise do procedimento licitatório.

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



Câmara Municipal de Santos Controladoria

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 353/2024, com recomendação quanto a juntada da Portaria de Nomeação do Pregoeiro/Agente de Contratação e Equipe de Apoio.

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.

¹ Disponível em file://:

<https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Programa%20de%20Integridade/manual-de-gerenciament>



Câmara Municipal de Santos Controladoria

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, 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 das Portarias publicadas de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio, assim se cumprindo as exigências legais da Lei 14.133/2021 referente a fase interna do procedimento licitatório.

Esclarecemos que nos autos há diversos Estudos Técnicos Preliminares e Cotações, sendo que a Controladoria levou em consideração os últimos documentos encartados e já atualizados.

4.1. Planejamento da Contratação



Câmara Municipal de Santos

Controladoria

- a) Elaboração do Plano de Contratação Anual – verificou-se que o PCA foi elaborado e aprovado pela autoridade competente, conforme Processo Administrativo nº 145/2024;
- b) A contratação está prevista no PCA – Sim, item 175 (item 2.2. do Termo de Referência) do PCA disponibilizado no site da Câmara (<https://www.camarasantos.sp.gov.br/plano-de-contratacao-anual>);
- c) A contratação atendeu ao prazo de início do processo estabelecido no PCA - no PCA disponibilizado a previsão era 19/07/2024, portanto em desconforme com a fase interna.
- d) Contratações correlatas: no Estudo Técnico Preliminar consta informação da existência do Processo nº 1424/2022, referente a atual contratação;
- e) 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;
- f) Foram observadas as vedações do art. 9º do Ato da Mesa nº 17/2023 - durante a fase interna o disposto no art. 9º foi devidamente observado.
- g) 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;
- h) Nota de Reserva Orçamentária – Disponível no processo conforme Remessa nº 297854 (proporcional 4/12 avos);
- i) Indicação da Modalidade – Remessa nº 298033;
- j) Despacho de Mesa Diretora autorizando a modalidade Pregão Eletrônico – Remessa 299801;
- k) Justificativa da Lei 123/2006 - Remessa 303730.



Câmara Municipal de Santos

Controladoria

4.2. Estudo Técnico Preliminar

O ETP traz informações suficientes, nos termos do Ato da Mesa nº 17/2023, porém, recomenda-se a atualização do prazo de instalação (tem 24.13.3.3. do ETP) haja vista que o processo se encontra na fase interna.

4.3. Termo de Referência

O TR traz informações suficientes, nos termos do Ato da Mesa nº 17/2023, porém, recomenda-se a atualização do prazo de instalação (tem 5.5. do TR) haja vista que o processo se encontra na fase interna.

4.4. Estimativa de Preços

Itens verificados:

- 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) Início da fase de cotação – Início da fase de cotação - Remessa 283524;
- c) O valor estimado utilizou parâmetros de forma combinada: Sim, conforme Remessa nº 296287.

A estimativa de preços atende aos parâmetros estabelecidos no Ato da Mesa nº 17/2023. Todavia se observa grande diferença do valor orçado pela Administração e o Valor Estimado pelo Setor Solicitante no Documento de Formalização de Demanda.

4.5. Termo de Referência

Itens verificados:

- a) Regras relativas à habilitação, observado o rito procedimental comum: item 8.12 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 de fornecimento adotado se amolda ao disposto no art. 92: Item 8.2. do Termo de Referência;

e) Prazos para entrega: Item 5 do Termo de Referência;

f) Ratificação do Termo de Referência pelo setor solicitante: Remessa 280093.

4.6. Edital

Itens verificados:

a) O edital contém o objeto da licitação - Remessa 303730;

b) Expressa vedação ou regra para participação de consórcio - item 8.26 TR;

d) Regras relativas ao julgamento - item 8 TR

e) Regras de validade da proposta - item 6.11 do edital;

f) Rito procedimento - Sim, folha de rosto do edital;

g) Eventual intervalo mínimo de diferença entre os lances – item 10.8 do edital;

h) Regra de desempate – itens 10.16 e 11.11 do edital;

i) Regras de negociação – itens 10.15, 10.19, 10.21, 10.24, 10.29, 10.30 e 10.31 do edital;

j) 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



Câmara Municipal de Santos

Controladoria

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) – anexo VI;

l) Regra relativa aos recursos – item 13 do edital;

m) Regra relativa às penalidades da licitação – item 16 do edital.

4.7. Minuta de Contrato

Itens verificados:

a) Regras relativas ao índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos, independentemente do prazo de duração do contrato? (artigo 25, § 7º) - Cláusula Sétima do contrato;

b) Vigência contratual - Cláusula Segunda com prazo de 2 anos;

c) Ausente regra referente a manutenção das certificações da Anatel.

5. RECOMENDAÇÕES

a) Preliminarmente ao início da fase externa, recomenda-se a manifestação do setor solicitante para validação do orçamento estimado pela Administração;

b) Com relação a minuta de Contrato, recomenda-se a utilização da minuta da AGU referente a TIC-Serviços (Lei 14.133/2021) (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/bens-e-servicos-de-tic>);

c) A juntada das portarias de designação de Agente de Contratação e Equipe de Apoio, recomenda-se que seja encartada cópia das publicações das portarias



Câmara Municipal de Santos

Controladoria

de designação da Equipe de Apoio e do Pregoeiro.

- d) A ratificação/retificação do prazo de vigência contratual, vez, que difere do estabelecido no edital - (Edital 12 meses de Contratação x Contrato 24 meses de Contratação).

6. CONCLUSÃO

Em conclusão, registra-se que a formalização do processo licitatório foi completa, atendendo a todos os preceitos legais, o planejamento dos quantitativos dos serviços está em consonância com as necessidades da Câmara Municipal de Santos, não ocorrendo presença no edital de cláusulas que porventura impeçam ampla concorrência na contratação.

Contudo, atente-se às recomendações realizadas nas linhas volvidas, a fim de facilitar o desenvolvimento dos atos do processo administrativo.

No mais, observe-se os prazos e disposições legais atinentes à matéria, inclusive atentando quanto à obrigatoriedade de publicação de referidos atos no Diário Oficial do Município, Site Oficial do Órgão e Portal Nacional de Contratações Públicas.

Santos, 22 de julho de 2024.

(assinado digitalmente)

Jaqueline Marco do Nascimento

CONTROLADORA