

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

PARECER DE CONTROLE INTERNO

PCI Nº 058/2025 – CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

INTERESSADO	SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
PROCESSO ADMINISTRATIVO	Nº 017/2025/PMX
PROCESSO LICITATÓRIO	INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 005/2025/PMX
ORDENADOR DA DESPESA	OSVALDO DE OLIVEIRA ASSUNÇÃO JUNIOR
AGENTE DE CONTRATAÇÃO	KEYTE CARNEIRO DA MOTA
OBJETO	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CRIAÇÃO DO NOVO LAYOUT DO SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA COM HOSPEDAGEM E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA, ABRANGENDO DIAGNÓSTICOS E LEVANTAMENTO DAS DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA; COMPLETA PARA REVISÃO E PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EXIGIDOS POR LEI.

INTRODUÇÃO

Trata-se de análise da **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 005/2025/PMX**, cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CRIAÇÃO DO NOVO LAYOUT DO SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA COM HOSPEDAGEM E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA, ABRANGENDO DIAGNÓSTICOS E LEVANTAMENTO DAS DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA; COMPLETA PARA REVISÃO E PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EXIGIDOS POR LEI**. A documentação está arquivada em 01 (uma) pasta da própria Secretaria, e

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

deu entrada a este Núcleo de Controle Interno para análise obrigatória e emissão de parecer.

I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Ressalta-se que as informações acostadas aos autos são de inteira responsabilidade das Secretarias demandantes, bem como do Agente de Contratação designado para a condução do certame licitatório, que tem competência para tal, cabe à Controladoria, de acordo com a Lei Municipal nº 984/2017 a função da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da administração pública municipal.

Neste sentido, cabe a ressalva quanto a responsabilização solidária do responsável pelo Controle Interno. Tal responsabilidade só ocorrerá em casos de **conhecimento** da ilegalidade ou irregularidade e se, dela, **não informar tais atos ao Tribunal de Contas** no qual é vinculado, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo.

Importante também destacar que o Controlador Interno não é ordenador de despesas, nem confere “atestes” de recebimento dos materiais/produtos/serviços ora contratados pela Administração Pública. Essa atribuição pertence ao Gestor e ao Fiscal de Contrato devidamente nomeados para essa função.

II - MÉRITO

Trata-se de solicitação de análise e emissão de parecer, quanto a regularidade do procedimento licitatório realizado na modalidade **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 005/2025/PMX**, que tem como objeto a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CRIAÇÃO DO NOVO LAYOUT DO SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA COM HOSPEDAGEM E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA, ABRANGENDO DIAGNÓSTICOS E LEVANTAMENTO DAS DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA; COMPLETA PARA REVISÃO E PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EXIGIDOS POR LEI.

Nos autos constam:

- A) Documento de Formalização da Demanda – DFD, devidamente assinado pelo ordenador de despesas, da Secretaria demandante;
- B) Estudo Técnico Preliminar – ETP, qualificando, quantificando e precificando os produtos da pretensa contratação. O documento foi devidamente assinado pela Sra. Thainá Braga Matos (Analista de Licitações) e aprovado pelo Sr. João Alexandre Neto (Secretário de Administração);
- C) Declarações de Adequação Orçamentária e Financeira das Secretarias Ordenadoras da Despesa, que foram devidamente assinadas pelos ordenadores;
- D) Termo de Compromisso do Fiscal de Contrato, Sr. Anderson Marques Neto, datado do dia 27/01/2025;
- E) Despacho do Agente de Contratação, solicitando Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município, sobre a Minuta do Edital de Pregão Eletrônico e seus anexos;
- F) Parecer Jurídico nº 055/2025 aprovando o processo e a abertura da fase externa;
- G) Comprovantes de Publicação no Portal da Transparência do Município de Xinguara;
- H) Proposta Consolidada da empresa e valores já referenciados anteriormente, bem como Declarações, nos termos da Lei;
- I) Documentos de Habilitação da empresa vencedora, nos termos da Lei nº 14.133/21;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

É o relatório preliminar.

III – FUNDAMENTAÇÃO

O procedimento administrativo instaurado para a realização da licitação na modalidade Inexigibilidade de Licitação, cuja regulamentação consta na Lei nº 14.133/2021, está instruído, de maneira geral, com as devidas peças processuais, em cumprimento ao art. 18 da referida Lei.

Adota-se o Parecer Jurídico como complemento a fundamentação legal, o qual já menciona as peças fundamentais, que devem conter no processo, nos Termos da Lei nº 14.133/2021.

Importante salientar que a Lei 14.133/2021, traz em seu Art. 11, os objetivos da do processo licitatório, os quais elencamos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

*I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o **resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*

*II - assegurar **tratamento isonômico entre os licitantes**, bem como a **justa competição**;*

*III - **evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento** na execução dos contratos;*

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

*Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e **controles internos**, para **avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.***

Após análise processual, passamos a nos manifestar sobre as peças acostadas:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

- **Da Fase Preparatória**

A Lei nº 14.133/21, considera essencial o planejamento das licitações dos órgãos públicos, a fim de garantir o atendimento dos princípios da eficiência e eficácia da contratação. Por isso, traz nos termos do art. 18 os elementos necessários ao bom planejamento das contratações.

De maneira geral, os elementos essenciais ao planejamento da contratação, elencados no referido artigo foram atendidos.

A base de cálculo, é peça fundamental para que tenhamos a certeza de que o quantitativo solicitado pelo órgão demandante é, de fato, o necessário para atender sua demanda. Ressaltamos ainda que é exigência da própria Lei de Licitações em seu art. 18, § 1º, IV e reforçado no §2º do mesmo artigo.

- **Do Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município**

O artigo 53 da Lei 14.133/21 trata do controle prévio de legalidade do processo licitatório pelo órgão de Assessoramento Jurídico da Administração. Assim, na forma deste artigo, o legislador não exige apenas a apreciação do edital e anexos, mas de todo o processo licitatório e os atos praticados na fase preparatória.

Na hipótese de aprovação de minutas padronizadas pelas assessorias jurídicas (art. 25, § 1º) o Plenário do TCU, define quais seriam as responsabilidades tanto do parecerista quanto do agente público:

(...) ao aprovar minutas-padrão de editais e contratos, a assessoria jurídica

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

mantém sua responsabilidade normativa sobre procedimentos licitatórios em que tenham sido utilizadas. Ao gestor caberá a responsabilidade da verificação da conformidade entre a licitação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica. Por prudência, havendo dúvida da perfeita identidade, deve -se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto. (TCU-PLENÁRIO. ACÓRDÃO 1504/2015, relator. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Para elucidar o supra exposto, vejamos do artigo 53 da Nova Lei:

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;

(...)

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração **também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.***

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Assim, a Procuradoria Geral do Município - PGM emitiu Parecer Jurídico analisando previamente os autos.

- **Do princípio da segregação de função**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

Inicialmente, ressalta-se que o termo “segregação de função” nos processos licitatórios vinha sendo confirmado em diversas Jurisprudências, contudo, com o advento da Nova Lei de Licitações 14.133/21, ele se estabeleceu no ordenamento jurídico na condição de princípio, inserido no artigo 5º.

Assim sendo, a segregação de funções tem por função primordial, servir como ferramenta de controle interno da própria Administração Pública, a fim de garantir a independência funcional dos servidores e estrutural dos setores administrativos nas várias fases do procedimento licitatório.

Isso porque é inerente à segregação de funções que diferentes servidores atuem nas mais diversas fases da licitação, impedindo-se que uma única pessoa atue nos diferentes momentos do procedimento licitatório.

Trata-se, pois, de mecanismo apto a evitar falhas, omissões, fraudes, corrupção, abusos de poder, dentre outros aspectos.

Na prática, a concretização de tal princípio pressupõe a correta e completa definição de funções a serem exercidas por cada servidor no decorrer do procedimento licitatório, em especial nas fases de planejamento, composição da fase interna, externa, execução e controle.

Diante disso, é um dos princípios basilares de controle interno, pois a prática da segregação de função é recomendada pelos órgãos de fiscalização e controle em diversos níveis de administração, uma vez que cada pessoa/servidor público que atua no procedimento assume direta e indiretamente a responsabilidade de suas ações.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

Para destacar tal importância, destacamos a manifestação do Tribunal de Contas da União, por meio do acórdão TCU 686/11 - Plenário, que recomenda à Administração Pública não "designar para compor Comissão de Licitação servidor que titularize cargos em setores que de qualquer modo atuem na fase interna do procedimento licitatório". Acórdão 686/11 - PLENÁRIO - Processo 001.594/2007-6 - Relator André de Carvalho - Data da Sessão: 23/3/11.

Outra decisão que merece referência consiste no acórdão 409/2007 - TCU da 1ª Câmara. No julgado, ressalta-se a importância da segregação de funções como ferramenta utilizada para otimizar e gerar eficiência administrativa.

- **Documentações de Habilitação**

O edital, condiciona a análise da proposta classificada, ao exame da documentação de habilitação do licitante, a qual o Agente de Contratação verificou se houve descumprimento das condições de participação, inclusive quanto a existência de sanção que impeça a participação no certame ou para a futura contratação e constatou que não constam impedimentos em nome da empresa vencedora nem no de seus sócios, conforme certidões acostadas nos autos.

Conforme a sistemática adotada pela Lei nº 14.133/2021, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.

Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-operacional, e a comprovação da capacitação técnico-profissional, quando a administração pública julgar necessário, de acordo com o nível de complexidade do objeto pretendido.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

Não obstante o silêncio legal, o TCU reconheceu, por meio da publicação da Súmula nº 263, que:

“para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

O edital solicita a seguinte documentação quanto a qualificação técnica da empresa vencedora.

- a) Atestados de Capacidade Técnica, mediante apresentação de comprovante de aptidão para fornecimento pertinente e **COMPATÍVEL EM CARACTERÍSTICAS, QUANTIDADES E PRAZOS**, com o objeto da licitação. Ocorre que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa descreviam o fornecimento dos materiais e serviços pela empresa.

Nos termos do art. 64, inciso §1º, da Lei n. 14.133/2021 cabe o exame de todos os documentos relativos ao certame, ao Agente de Contratação ou aos membros da comissão de contratação.

Desse modo, a Controladoria examina as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, eficiência, economicidade e razoabilidade, portanto não é competência da controladoria nessa fase, a averiguação das informações prestadas pelos participantes se possui ou não a capacidade de prestar os serviços.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

Um dos principais procedimentos a ser adotado por uma comissão de licitação, em especial nas licitações do tipo menor preço, deve ser a verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado, de forma a evitar que eventual conluio entre licitantes para majorar artificialmente os preços ofertados possa passar despercebido pela comissão julgadora do certame e, conseqüentemente, trazer prejuízos ao erário.

Para tal, deve o processo licitatório ser precedido de pesquisa de preço de mercado para que possa ser utilizada, não só nessa verificação da conformidade do preço ofertado com o de mercado durante o julgamento da licitação, como também para servir de parâmetro de estimativa do custo da aquisição do bem ou contratação do serviço.

A Legislação é bastante clara quanto à responsabilidade solidária dos membros da comissão de licitação. Assim, não há qualquer fundamento na alegação de que a responsabilidade por todos os atos da licitação seria exclusivamente da autoridade superior que homologou o procedimento. Isso seria considerar inócuo o dispositivo legal citado.

A Jurisprudência no âmbito do Tribunal de Contas da União também é pacífica quanto à responsabilidade solidária dos membros da comissão de contratação quando ficar caracterizado dano ao Erário decorrente de irregularidade nas fases de habilitação e julgamento das propostas.

Os documentos relativos à habilitação jurídica foram todos apresentados, nos termos do edital, bem como, os documentos relativos à Regularidade Fiscal e Trabalhista, qualificação econômico-financeira e garantem a aptidão da empresa vencedora para o fornecimento dos itens licitados.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA
Controladoria-Geral do Município

IV – MANIFESTAÇÃO

Ante o exposto, esta Controladoria **ATESTA A REGULARIDADE** do Processo Administrativo 017/2025/PMX, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 005/2025/PMX, para a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A CRIAÇÃO DO NOVO LAYOUT DO SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE XINGUARA COM HOSPEDAGEM E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA, ABRANGENDO DIAGNÓSTICOS E LEVANTAMENTO DAS DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMPLETA PARA REVISÃO E PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EXIGIDOS POR LEI, por considerar que o processo está em consonância com legislação vigente, bem como com os princípios fundamentais que regem a Administração Pública e suas contratações, portanto está apto a gerar despesa a esta Administração Pública.

É o parecer, s. m. j.

Xinguara – PA, 19 de março de 2025.

VICTOR DA COSTA BORGES
Controlador-Geral do Município
Decreto nº 47/2025