

PARECER DO CONTROLE INTERNO

PROCESSO Nº: PE 032/2023.

MODALIDADE: Pregão Eletrônico.

INTERESSADA: Prefeitura Municipal de Pacajá – PMP.

OBJETO: Contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção elétrica, destinado ao atendimento das demandas da Prefeitura Municipal de Pacajá, Fundos municipais e Secretarias vinculadas.

ASSUNTO: Pregão Eletrônico nº. PE 032/2023 com base nas regras insculpidas pelas Leis n.º 10.520/2002, 8.666/1993, Decreto Federal 10.024/2019, Lei Complementar nº. 123/2006 e demais instrumentos legais correlatos.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de processo licitatório no qual a Comissão Permanente de Licitação requereu parecer sobre os procedimentos adotados, visando contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção elétrica, destinado ao atendimento das demandas da Prefeitura Municipal de Pacajá, Fundos municipais e Secretarias vinculadas, conforme solicitação, nos termos do que fora informado em despacho à esta Controladoria Interna.

II – EXAME DO CONTROLE INTERNO.

Em conformidade, e estrita obediência, visando o cumprimento ao que determina o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, artigo 59 da Lei Complementar 101/2000, e o Artigo 71 da Constituição Estadual do Pará, que estabelecem as finalidades do sistema de Controle Interno de forma geral e em especial do órgão licitante.

Por se tratar, conseqüentemente de realização de despesas no referido procedimento licitatório, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, resta configurado a competência do Controle Interno para análise da presente manifestação, pelo que fazemos nos termos a seguir expostos:

III – FUNDAMENTAÇÃO.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 175, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, assim transcrito:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

No Inciso XXI do Art. 37 da Carta Magna, ressalvados os casos especificados na legislação, reforça que as contratações públicas devem ocorrer por meio de processo licitatório, estabelecendo em linhas gerais, critérios que deverão ser adotados conforme se vê:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

III.1 – Da Modalidade Pregão.

O pregão é a modalidade de licitação, realizada de forma presencial ou eletrônica, através da qual a Administração Pública seleciona a melhor oferta, visando à contratação de bens e serviços comuns.

Essa modalidade foi implantada no Brasil através da Medida Provisória n.º: 2.026 de 2000, inicialmente no âmbito da Administração Pública da União. Tal Medida Provisória foi reeditada e alterada várias outras vezes. Posteriormente, em 18 de julho de 2002 foi publicada a Lei. n.º. 10.520, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nova modalidade de licitação denominada pregão.

A Lei n.º. 10.520/02 possibilitou a realização de duas espécies de pregão, o presencial e o eletrônico. O primeiro se caracteriza pela presença, em ambiente físico, dos agentes da Administração e dos interessados em participar ou acompanhar o processo licitatório. O segundo se processa em ambiente virtual, mediante a utilização da tecnologia de informação (Internet).

O pregão é a sexta modalidade de licitação, agregando-se às modalidades definidas na Lei 8.666 de 1993, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Não existe hierarquia entre a Lei n.º 8.666/93 e a Lei n.º 10.520/02 que instituiu o pregão. Além disso, em se tratando de pregão, a Lei n.º 8.666/93 será utilizada subsidiariamente, ou seja, sempre que houver omissão.

O artigo 1º da Lei n.º 10.520/02 afirma que o pregão foi criado para a aquisição de bens e serviços comuns, como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Por outro lado, sabe-se que muito se discute sobre a abrangência da aplicação deste instrumento licitatório, tendo na doutrina interpretações tanto restritivas quanto ampliativas. No entanto, pode-se afirmar, que bens e serviços comuns são aqueles que não demandam significativas exigências técnicas e que podem ser encontrados com facilidade no mercado.

Incomum e complexo são definições distintas. Um determinado objeto pode comportar complexidade técnica sem deixar de ser comum, bastando, para tanto, que esta técnica seja amplamente conhecida e oferecida pelo mercado. O Tribunal de Contas da União no acórdão n.º 188/2010 decidiu que:

“Ainda que os serviços objeto da licitação possam sugerir, a priori, certa complexidade, não há óbices para que sejam enquadrados como serviços comuns, eis que pautados em especificações usuais de mercado e detentores de padrões objetivamente definidos no edital.”

No acórdão nº 2172/2008 o Tribunal de Contas da União afirmou que: “a utilização da modalidade pregão é possível, nos termos da Lei nº 10.520/2002, sempre que o objeto da contratação for padronizável e disponível no mercado, independentemente de sua complexidade”.

III.2 – Da Modalidade Pregão, na Forma Eletrônica.

Como é sabido, o novo decreto regulamentador do pregão expressamente positivou as hipóteses de não cabimento desta modalidade licitatória. São excluídos, com fundamento no art. 4º, inciso III e art. 3º, inciso III, do Decreto nº 10.024/2019, “bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns [...]”.

No âmbito federal, é obrigatória a adoção da modalidade pregão, na forma eletrônica, conforme preconiza o art. 1º, §1º do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, isto é, o Chefe do Poder Executivo retirou qualquer margem de discricionariedade dos gestores públicos para decidir quanto à utilização desta modalidade licitatória quando se tratar da aquisição de bens ou serviços considerados comuns.

Nos termos do inc. III, do art. 4º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, “do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso.”, colacionado:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

[...]”

As disposições da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 deverão ser aplicadas subsidiariamente, por força do disposto no art. 9º da Lei nº 10.520/02:

“Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

Nessa linha, o Edital e seus anexos serão insculpidos com base no art. 40 da Lei nº 8666/93, que determina o conteúdo obrigatório dos editais licitatórios.

O Decreto nº 10.024/2019 – que, no âmbito da União regulamenta a modalidade licitatória Pregão, na forma eletrônica, traça diretrizes da modalidade licitatória, e reitera a necessidade de estabelecer determinados critérios que terão reflexos jurídicos imediatos na formatação do edital, com destaque para a norma do seu art. 8º.

IV – DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO.

O processo em epígrafe encontra-se em Volume Único, devidamente autuado e numerado, instruído com documentos necessários para formalização do mesmo, a saber:

- I – Requerimentos informando a necessidade (fls. 01-08);
- II – Solicitações de despesa (fls. 09-17);
- III – Formalidade do Departamento de Compras (fls. 18);
- IV – Cotações de preços de mercado (fls. 19-26);
- V – Mapa de preços e resumo apontando o valor médio (fls. 27-30);
- VI – Formalidade ao Departamento competente solicitando a disponibilidade financeira (fls. 31);
- VII – Formalidade do Departamento competente informando a disponibilidade financeira (fls. 32-34);
- VIII – Declaração de adequação orçamentária (fls. 35);
- IX – Formalidade solicitando autorização para abertura de processo (fls. 36);
- X – Autorização para abertura de procedimento administrativo para realização de licitação (fls. 37-38);
- XI – Termo de Referência (fls. 39-45);
- XII – Justificativas da Necessidade e da Quantidade (fls. 46-48);
- XIII – Fiscais de Contratos (fls. 49-52);
- XIV – Formalidade encaminhando o processo para o Departamento de Licitação (fls. 53);
- XV – Autuação do Processo pela Pregoeira (fls. 54);
- XVI – Decreto nomeando o Pregoeiro e Equipe de Apoio (fls. 55);
- XVII – Minuta de Edital e Anexos (fls. 56-87);
- XVIII – Formalidade encaminhando os autos do processo para análise e Parecer da Assessoria Jurídica do Município (fls. 88);
- XIX – Parecer da Assessoria Jurídica, quanto a regularidade jurídica do Edital e seus anexos (fls. 89-95);
- XX – Edital e Anexos definitivos, devidamente aprovado pela Assessoria Jurídica (fls. 96-127);
- XXI – Comprovante de publicações quanto a realização do Pregão Eletrônico em diários oficiais (fls. 128-131);
- XXII – Proposta do Licitanet (fls. 132-135);
- XXIII – Proposta inicial (fls. 136-145);
- XXIV – Documentos de habilitação (fls. 146-312);
- XXV – Relatório Primeira Chamada (fls. 313-315);
- XXVI – Proposta Realinhada Primeira Colocada (fls. 316-322);
- XXVII – Proposta final realinhada (fls. 323-328);
- XXVIII – Ata de realização do Pregão Eletrônico (fls. 329-349);
- XXIX – Termo de Adjudicação (fls. 350-352);
- XXX – Formalidade encaminhando os autos do processo licitatório a Assessoria Jurídica do Município para Análise e Parecer sobre a fase externa (fls. 353);
- XXXI – Parecer da Assessoria Jurídica, quanto a regularidade jurídica da fase externa do processo licitatório (fls. 354-356);
- XXXII – Formalidade encaminhando os autos do processo para análise e emissão de Parecer do Controle Interno (fls. 357).

V – DA ANÁLISE E DISPOSIÇÕES GERAIS.

V.1 – Da Fase Preparatória.

O processo administrativo está autuado, numerado, protocolado, rubricado com a indicação do objeto, orçamentos, indicação da existência de recursos para cobertura das respectivas despesas e de seu comprometimento, nomeação da equipe de pregoeiro, termo de referência, autorização, edital com seus respectivos anexos, publicações e demais documentos relativos à licitação, aspecto jurídico e formal da minuta do edital e anexos feitos pela Assessoria Jurídica do Município opinando na fase interna, que o mesmo estava apto quanto a sua elaboração e regularidade jurídica (fls. 89-95). Em consonância com o inciso V, do art. 4º da Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, onde o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da última publicação dos avisos, não será inferior a 8 (oito) dias úteis, verificamos que a data da publicação dos avisos e data para abertura do certame obedeceu às regras formais. Cumprindo assim a legislação que trata da matéria (fls. 128-131). O Edital definitivo do processo em análise consta assinado pela autoridade que o expediu. O processo está composto da Ata de sessão e julgamento do Pregão Eletrônico em análise (fls. 329-349). Assim se cumprindo as exigências legais da Lei nº. 8666/93.

V.2 – Da Sessão do Pregão Eletrônico.

Conforme se infere da Ata de realização do Pregão Eletrônico nº PE 032/2023 (fls. 330), em 14/12/2023, as 09:01:24 horas, iniciou-se o ato público com a participação das empresas interessadas na licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção elétrica, destinado ao atendimento das demandas da Prefeitura Municipal de Pacajá, Fundos municipais e Secretarias vinculadas.

De acordo com o textual da Ata de realização do Pregão Eletrônico nº PE 032/2023, participaram do certame as empresas:

- R S DOS SANTOS ENGENHARIA LTDA – CNPJ: 45.782.237/0001-00;
- ELIELSON S. BRITO TECNOLOGIA SUSTENTAVEL – CNPJ: 28.318.801/0001-19;
- CENTRO ELETRICO LTDA – CNPJ: 30.590.099/0001-90;
- L L RODRIGUES CONSTRUTORA LTDA – CNPJ: 40.284.880/0001-90.

V.3 – Da Proposta Vencedora.

Dá análise das propostas vencedoras, R S DOS SANTOS ENGENHARIA LTDA – CNPJ: 45.782.237/0001-00 e L L RODRIGUES CONSTRUTORA LTDA – CNPJ: 40.284.880/0001-90, constatou-se que seus valores estão em conformidade com o valor estimado do Pregão Eletrônico nº PE 032/2023, que é de R\$ 3.046.393,00 (três milhões, quarenta e seis mil, trezentos e noventa e três reais) que após a obtenção do resultado do Pregão Eletrônico nº PE 032/2023, alcançou-se o valor total de R\$ 1.763.350,00 (um milhão, setecentos e sessenta e três mil, trezentos e cinquenta reais), portanto R\$ 1.283.043,00 (um milhão, duzentos e oitenta e três mil, quarenta e três reais) inferior ao total estimado para os itens que tiveram lance válido e aceito, representando uma redução de aproximadamente 42,11% (quarenta e dois inteiros e onze centésimos por cento) ao estimado para os itens, corroborando, desta forma, o atendimento aos princípios da administração pública, essencialmente os da economicidade e eficiência.

Verifica-se que as empresas vencedoras do certame, atenderam às exigências quanto aos documentos de Habilitação (fls. 146-312).

Diante dos fatos acima exposto, essa Controladoria entende que as licitantes vencedoras cumpriram integralmente os requisitos previstos no Edital do Pregão Eletrônico nº PE 032/2023, e que a Pregoeira julgou corretamente em todas as fases do processo.

V.4 – Da Adjudicação.

Considerando que não houve manifestação e/ou motivação para interposição de recursos, a pregoeira adjudicou o objeto licitado à empresa vencedora no dia 23/01/2024 (fls. 351-352).

VI – CONCLUSÃO.

A Procuradoria Geral do Município em seu parecer, a luz da lei 8.666/93 e outros dispositivos correlatos, **OPINOU** pela possibilidade de **REVOGAÇÃO** do Processo Licitatório de Pregão Eletrônico PE 032/2023 (fls. 353-356).

Entendemos que o referido processo não está apto para prosseguir nas demais fases, em face da necessidade de previsão de itens relacionados a execução do objeto é à medida que se impõe, em conformidade com o Art. 49 da Lei 8.666/93.

Desta forma, evidenciado, antes mesmo que fosse concluído e gerado Contrato Administrativo, pertinente é a providência por parte da Administração Pública em promover a revogação do Processo Licitatório de Pregão Eletrônico PE 032/2023.

A Lei nº 8.666/93 também trata da revogação do procedimento de forma clara e exemplar no momento em que dispõe:

“Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.”

Portanto, atendidos os requisitos do artigo supracitado poderá ser a licitação anulada ou revogada. De mais a mais, a Administração Pública tem o poder e o dever, com ou sem provocação, de anular o ato administrativo, sem que isso se constitua em ato de ilegalidade ou abuso de poder, lição assentada pelo STF no enunciado das Súmulas 346 e 473. Senão vejamos:

Súmula nº 346

Administração Pública - Declaração da Nulidade dos Seus Próprios Atos: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula nº 473

Administração Pública - Anulação ou Revogação dos Seus Próprios Atos: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Voltando ao debate do art. 49 da Lei 8.666/93, que possibilita o ato de invalidação do certame, necessário enfatizar que referida norma prevê duas formas de fazê-la. A primeira é a revogação que deve operar quando constatado a existência de fato superveniente lesivo ao interesse público. A segunda é a anulação que opera quando da existência de vício de legalidade (violação as normas legais).

No caso em debate, como já mencionado, a licitação obedeceu a todos os requisitos formais exigidos na lei para a modalidade, entretanto, o Termo de Referência não oferece todos os parâmetros necessários para assegurar os princípios básicos regidos pela lei 8.666/93.

Esta Controladoria **OPINA** pela **REVOGAÇÃO** do Processo Licitatório de Pregão Eletrônico **PE 032/2023**, pelos fatos já expostos neste.

Esta Controladoria não elide ou respalda irregularidades que porventura não sejam detectadas no âmbito do trabalho de análise, alheios aos autos do presente processo.

Por fim, ressaltamos que as informações elencadas e os documentos acostados aos autos deste processo, que serviram de base para análise e emissão de parecer desta Controladoria, são de responsabilidade e veracidade compartilhadas entre o Gestor Municipal, Assessoria Jurídica, que emitiu parecer nas fases interna e externa quanto a regularidade jurídica do Edital e seus anexos, e Pregoeira, este último a quem coube conduzir e gerenciar o processo a partir da sua autuação.

Desta feita, retornem-se os autos a Pregoeira, para as providências cabíveis e necessárias para o seu devido andamento.

Salvo melhor Juízo, é o Parecer.

Pacajá-PA, 24 de janeiro de 2024.

GETÚLIO ZABULON DE MORAES

Controle Interno

Dec. 370/2022