

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA****Controladoria Geral**

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

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

**PARECER Nº 166 /2024**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO, DO TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, COM MODO DE DISPUTA FECHADO E ABERTO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A AQUISIÇÃO E FORNECIMENTO DE MATERIA PRIMA, ATENDENDO A USINA DE ASFALTO DO MUNICÍPIO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: ART. 28 DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO E RECOMENDAÇÕES.**

**O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE**, por intermédio de sua secretária, que esta subscreve, nos autos em epígrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo de pregão eletrônico, do tipo menor preço por item, 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 pregão eletrônico, para a contratação de empresa especializada objetivando a aquisição e fornecimento parcelado de matéria-prima destinada à manutenção asfáltica do município, abrangendo a zona urbana, rotas de ampliação e recapamento de vias, bem como reparos pontuais como tapa-buracos e todas as áreas da municipalidade dando suporte as tarefas e ações operacionais do município de Itabaiana/SE.

Item	Requisito	Base Legal	sim	Não
1	Consta Documento de Formalização de Demanda devidamente preenchido?	Art.18, inciso I, e § 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, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c IN nº 58/2022 SEGES, art. 9º.	X	
3	Consta Termo de Referência?	Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 c/c IN nº 81/2022 SEGES, art. 9º	X	
4	Consta Matriz de Gerenciamento de Riscos?	Art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021	X	
5	Foi apresentado o orçamento estimado, feito com base no art. 23, da Lei nº 14.133/2021, com as composições dos preços utilizados para sua formação?	Art. 18, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021	X	

Os autos vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Consta Ofício autorizando a demanda;
2. Consta Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborados pelo Secretaria Municipal de Obras e dos Serviços Públicos em obediência aos requisitos legais;
3. Consta solicitação de definição dos responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
4. Constam Portarias Designando Servidores;
5. Consta Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
6. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP);
7. Consta Termo de Referência (TR). – A licitação será realizada pela modalidade Pregão na forma eletrônica, com o critério de julgamento Menor Preço por item e modo de disputa fechado e aberto;
8. Consta Matriz de Gerenciamento de riscos;
9. Consta solicitação de aprovação do ETP e TR;
10. Consta Aprovação do ETP e TR, e continuidade de ações de procedimento de contratação;
11. Consta Termo de Referência para realizar a pesquisa de preços;
12. Consta Ofício encaminhando o DFD, TR e ETP, para a elaboração de Orçamento;

13. Consta Pesquisa de Preços;
14. Consta Relatório da Pesquisa de Preços;
15. Consta Mapa Comparativo de Preços;
16. Consta Ofício declarando a exata repetição dos documentos anteriores referente à pesquisa de preços;
17. Consta Termo de Referência – Consolidado -- Sendo realizada através de Pregão Eletrônico, adotando o critério de julgamento pelo Menor Preço por Item, com modo de Disputa Fechado e Aberto;
18. Consta solicitação da elaboração do Impacto Orçamentário Financeiro;
19. Consta Declaração Sobre Aumento de Despesa;
20. Consta Declaração Sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro;
21. Consta encaminhamento da Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro;
22. Consta Ofício ao Controle Interno solicitando a elaboração do Parecer Técnico;

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

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO

Sabe-se que o Parecer do Controle Interno em Processos Licitação 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.

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.

### 2.2 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

A NLIC introduziu mudanças significativas na logística para as contratações públicas. Uma das principais inovações da nova lei reside no fato de que estabelece o pregão como modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

O Pregão é definido pela Lei nº 14.133/2021, no seu inciso XLI do artigo 6º, como a “**modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto**”.

Importante registrar que, para os fins da nova lei, bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações de mercado.

Justamente por ser dedicado à aquisição de bens e serviços comuns, o pregão possui rito simplificado para a licitação e, historicamente, sob a perspectiva estatística, é a modalidade mais utilizada no Brasil.

Assim, a partir da Nova Lei de Licitações, o Pregão passa a ser obrigatório para a contratação de todo e qualquer bem ou serviço comum, a partir de dois critérios de julgamento: (I) menor preço; ou (II) maior desconto.

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois a aquisição a ser contratada foi qualificada como **comum** pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021, item 1.1 do TR).

Observa-se que o pregão seguirá o rito procedimental comum previsto (art. 17 da Lei nº 14.133/2021), sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, como é o caso dos autos.

Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto. Observa-se que o critério de julgamento utilizado foi o **menor preço por item** (item 8.1 do TR).

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

A Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 fixa a possibilidade de realização dos modos de disputa em Aberto e Fechado, e ainda poderão ser utilizados, de forma isolada ou conjunta:

I - Aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

II - Fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

O licitante precisa atentar-se aos normativos que regem a utilização destes modos de disputa, como a Instrução Normativa nº 02/2023 (que dispõe sobre o critério de julgamento técnica e preço).

Sendo cabido ao presente processo o modo de disputa fechado e aberto explicitado no item 8.2 do termo de referência.

Conforme detalhado nos itens 8.3 a 8.5 do Termo de Referência, apresenta-se a devida justificativa para a dispensa da adoção da Intenção de Registro de Preços, fundamentada no fato de que o contratante é único, não havendo demanda por parte de outros órgãos ou entidades que justifique a utilização deste procedimento.

### 2.3 DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

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

#### 2.3.1 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.

#### 2.3.2 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 SEGES 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 SEGES nº 58, de 2022.

### 2.3.3 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.

### 2.3.4 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, datado e assinado.

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

### 2.3.5 DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI).

Verifica-se que foram estimados os custos da contratação, a partir dos dados coletados no Banco de Preços e o mapa comparativo, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.

Dito isto, verifica-se que, no caso, após apresentação de tabelas com valores, a Administração apresentou planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos, a qual parece estar compatível com as diretrizes acima apontadas e de acordo com previsão orçamentaria e presente no PCA de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

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

**3º CONCLUSÃO**

Este parecer diz respeito ao pregão que foi elaborado após o insucesso do processo 015/24. Esse novo pregão foi necessário para reformular o processo anterior, permitindo dar continuidade e atender às necessidades identificadas no processo original.

Diante do exposto, o Controle Interno manifesta-se favorável à continuidade do procedimento licitatório, vez que foram observados os requisitos e cumpridas as formalidades legais dispostas na legislação vigente, especialmente no que concerne à modalidade de pregão eletrônico, do tipo menor preço por item.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 16 de dezembro de 2024.

*Ane Karoline Oliveira Borges*  
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

*João Vítor M. Rocha*  
JOÃO VÍTOR MENDONÇA ROCHA  
GERENTE DE GERÊNCIA