



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Controladoria Geral

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

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



PARECER Nº 139/2024

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCEDIMENTO DE PREGÃO ELETRÔNICO, DO TIPO MENOR PREÇO, COM MODO DE DISPUTA FECHADO E ABERTO, REALIZADO POR MEIO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. OBJETO: AQUISIÇÃO PARCELADA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL. 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 secretaria, 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, de sistema de registro de preço, do tipo menor preço e modo de disputa fechado e aberto, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO

Chega a este Controle Interno a solicitação de parecer técnico sobre a viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo de pregão eletrônico para aquisição parcelada de prestação de serviço de telefonia móvel para o Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE (FMASI).

| 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 INº 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 | Consta Intenção Para Registro de Preços? | Art. 3, §1º II do Decreto Municipal Nº. 171/2017. | X | |
| 6 | 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 Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborados pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE (FMASI), em obediência aos requisitos legais;

2. Consta Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR;

3. Consta Ofício encaminhando o Estudo Técnico Preliminar;

4. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP);

5. Consta Anexo de Contrato de Prestação de Serviço anterior;

6. Consta Pesquisa de Preços;

7. Consta Termo de Referência (TR). – A licitação será realizada pela modalidade Pregão na forma eletrônica, com Sistema de Registro de Preço, 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 Pedido de aprovação do ETP e TR;

10. Consta Aprovação do ETP e TR, e continuidade de ações de procedimento de contratação;

11. Consta Expedição de ofícios:

- Ao Prefeito Municipal de Itabaiana/SE;
- Fundetrans;
- SMTT – Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito;
- Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMAITA;
- Fundo Municipal de Saúde – FMSITA;

12. Consta Intenção de Registro de Preços;

13. Consta Termo de Referência;

14. Consta Reposta ao IRP da Secretaria do Meio Ambiente e do Desenvolvimento

Sustentável e DFD em anexo;

15. Consta Ofício encaminhando o DFD, TR e ETP, para a elaboração de Pesquisa de Mercado;

16. Consta Ofício encaminhando a Pesquisa de Mercado

17. Consta Ofício encaminhando a Pesquisa de Mercado, bem como a Justificativa;

18. Consta Relatório de Pesquisa de Preços;

19. Consta Pesquisa de Preços;

20. Consta Memória de Cálculo;

21. Consta Justificativa;

22. Consta Termo de Referência - Consolidado;

23. 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 Licitatórios 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 princípios 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 E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP

A NLLC 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 1.2 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, XII, 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 (item 8.1. do TR).

Outrossim, a administração pública poderá utilizar-se de procedimentos auxiliares¹, como é o caso do sistema de registro de preços.

O SRP é consolidado no setor público como um procedimento de contratação que utiliza técnicas capazes de auxiliar a formalização dos registros de preços, referente aos produtos e/ou prestação de serviços.

Regulamentado para simplificar o processo de aquisição, reduzindo a burocracia e agilizando as futuras compras públicas. Segundo a NLLC as modalidades de licitação: Pregão pode ser utilizadas no Sistema de Registro de Preço.

A utilização desse sistema proporciona uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, permitindo a flexibilidade necessária para atender às demandas específicas da **SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**.

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

2.3 DO FORMATO E DO MODO DE DISPUTA

Tem - se que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitidas a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

¹ BRASIL. Lei nº 14.133/2021, art. 28, parágrafo 1º

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Na contratação em apreço, a justificativa trazida para que ocorra de forma ELETRÔNICA é a aquisição de propostas mais vantajosas, visto que, em tal modo de disputa, o preço dos participantes permanece em sigilo até a hora e data divulgada pelo edital, de tal forma atraindo menores valores.

Considerando esse aspecto, está justificada a opção pela modalidade licitatória no formato eletrônico. À luz de tais considerações, não resta dúvida, portanto, quanto ao acerto na escolha da concorrência na espécie, bem como o modo de disputa escolhido.

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 8.1 do termo de referência.

2.4 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;

- e) 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:

2.4.1 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.

2.4.2 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.

2.4.3 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

2.4.4 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.

2.4.5 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).

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 orçamentária 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.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei Federal nº 14.133/2021. Manifesta-se, portanto pela continuidade do processo licitatório e seus ulteriores atos, sem outras considerações.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 14 de outubro de 2024.


MARINA CUNHA ROCHA

SECRETÁRIA MUNICIPAL INTERINA DE CONTROLE INTERNO


JOÃO VITOR MENDONÇA ROCHA
GERENTE DE GERÊNCIA