



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Controladoria Geral

Rua Francisco Santos, 160 - 1º andar – Centro – Itabaiana/SE.
PABX: (79) 3431-9712 - controladoria@itabaiana.se.gov.br

000621



PALEECER Nº 84/2024

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. ART. 28, 82 a 86 LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, nos autos em epígrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da parecer técnico, acerca da viabilidade da eventual contratação de empresa de locação de veículos, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, em registro de preços, conforme justificativa e especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

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 e/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 e/c IN nº 58/2022 SIEGES, art. 9º.	X	
3	Consta Termo de Referência ?	Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 e/c IN nº 81/2022 SIEGES, art. 9º	X	
4	Consta Matriz de Gerenciamento de Riscos?	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021	X	

	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? Consta intenção de Registro de Preços	Art. 18, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021	X	
		Art. 86, da Lei nº 14.133/2021	X	
7	Consta intenção em participar da SRP – Secretaria de Saúde – apresentação de DFD	Art. 86, da Lei nº 14.133/2021 Art. 18, inciso I, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c Art. 8º do Decreto nº 10.947/2022.	X	
8	Consta intenção em participar da SRP – Secretaria de Administração e Planejamento – apresentação de DFD	Art. 86, da Lei nº 14.133/2021 Art. 18, inciso I, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c Art. 8º do Decreto nº 10.947/2022.	X	
9	Consta intenção em participar da SRP – Secretaria de Meio de Ambiente – apresentação de DFD	Art. 86, da Lei nº 14.133/2021 Art. 18, inciso I, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c Art. 8º do Decreto nº 10.947/2022.		
	Consta Termo de Referência Unificado	Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 c/c IN nº 81/2022 SIEG/S, art. 9º		
10	Consta Pesquisa de Preço	Art. 23, parágrafo § 1º, inciso I, II, da Lei nº 14.133/2021	X	
11	Consta Termo de Referência Consolidado	Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 c/c IN nº 81/2022 SIEG/S, art. 9º	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 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Itabaiana/SE em obediência aos requisitos legais¹²;

2. Consta ofício designando responsáveis pela elaboração do LTP e TR e respectivas portarias de nomeação;

¹ BRASIL, Lei nº 14.133/2021, art. 18, I.

² BRASIL, Decreto nº 10.947/2022, Art. 8º.

3. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)³⁴ e aprovação do ETP;
4. Consta anexo ao ETP e anexo (Edital de convocação, contrato nº 113/2019, 137/2019 e Certidão de veículo inservível e respectivas fotos)
5. Consta Termo de Referência (TR)⁵ o art. 9º⁶ da IN 81/2022 seges.
6. Consta Matriz de Risco; (Art. 72, I, Lei nº 14.133/2021)
7. Consta pedido e aprovação do TR;
8. Consta Despacho determinando a intenção de Registro de Preços;
9. Consta Ofício convidando outros participantes;
10. Consta Expedição de ofícios:
- Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescente;
 - Secretária de Planejamento, do desenvolvimento Sustentável e do Meio Ambiente;
 - FUNDETRANS;
 - Fundo Municipal de Saúde;
 - SMTT – Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito;
 - Secretária de Administração e Planejamento;
11. Apresentaram desinteresse em participar:
- Secretária de Planejamento, do Desenvolvimento Sustentável e do Meio Ambiente e correspondente;
 - SMTT;
 - FUNDTRANS;
 - Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescente;
12. Consta intenção em participar da SRP – Secretária de Administração e Planejamento – DFD;
13. Consta intenção em participar da SRP da Secretaria de Saúde e correspondente DFD;
- Consta intenção em participar da SRP do Meio Ambiente e correspondente DFD;
14. Consta Termo de Referência Unificado;
15. Consta Pesquisa de Preços e Atas do Banco de Preços;
16. Consta Relatório de Pesquisa de Preços e Painel de Preços;

³ BRASIL, Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º

⁴ BRASIL, Instrução Normativa nº 58/2022 SEGES, art. 9º

⁵ BRASIL, Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXIII

⁶ BRASIL, Instrução Normativa nº 81/2022 SEGES, art. 9º



17. Consta Memória de Cálculos;
18. Consta Termo de Referência Consolidado (TR)7.

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

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 PRELIMINARMENTE – 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 documentação ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, 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.

3.0 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

A L.L.C 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 XI 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, locação de veículos, possui 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, XI, 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 através dos registros de preços (item 8.1, 8.1.1 e 8.1.2 do TR).

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

3.2.1 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023):

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

No caso, verifica-se que a Administração indicou que o SRP após enquadramento nas hipóteses previstas no art. 3º, inciso V, requisitos: I e II do Decreto nº 11.462, de 2023.

2.1 DO FORMATO ELETRÔNICO

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.

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 atingindo 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.

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

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/MI 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, veja nos:

2.3. 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.

2.3.1 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. VIII).

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, constante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022.

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.

2.3.1 TERMO DE REFERÊNCIA

000628

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 consolidado, 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).

Dito isto, verifica-se que, no caso, após apresentação de tabelas com valores, a Administração apresentou planilha de custos e pesquisa de preços realizado no painel 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 e bem considerações outras sobre o assunto.

No que tange ao instrumento convocatório do registro de preços, **deve-se destacar que não necessariamente se terá de indicar a dotação orçamentária correspondente** como ocorre com o regime geral de licitações e contratos. Ao contrário. A menção a este dado surgirá quando da realização da efetiva contratação, porque, antes – mesmo quando da formação da ata de registro de preço –, o ente estatal não se obriga a adquirir o objeto licitado.

Em resumo, como o registro de preços não cria obrigações imediatas ao Poder Público, o certame pode iniciar independentemente de se ter dotação orçamentária.

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.

000629

Itabaiana/SE, 18 de junho de 2024.



Documento assinado digitalmente
MARINA CUNHA ROCHA
Data: 18/06/2024 10:13:21 -0300
Verifique em <https://validar.dig.br>

MARINA CUNHA ROCHA
SECRETÁRIA MUNICIPAL INTERINA DE CONTROLE INTERNO

MIGUEL VICTOR DE SA Assinado de forma digital por
CORDEIRO ALMEIDA MIGUEL VICTOR DE SA CORDEIRO
ALMEIDA
Dados: 2024.06.18 10:16:10 -03'00'

MIGUEL VICTOR DE SÁ CORDEIRO ALMEIDA
ASSESSOR ESPECIAL II