

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 TÉCNICO Nº 18/2026

**DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO
ELETRÔNICO, DO TIPO MENOR PREÇO
POR ITEM, COM MODO DE DISPUTA
ABERTO, SOB O SISTEMA DE REGISTRO
DE PREÇOS, PARA LOCAÇÃO DE
FREEZERS. LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE
FORMAL DA DOCUMENTAÇÃO E
RECOMENDAÇÕES.**

O CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE ITABAIANA, Estado de Sergipe, por intermédio de sua Secretária Municipal, que subscreve o presente parecer, nos autos em epígrafe, em atendimento à solicitação de análise acerca da regularidade formal e da admissibilidade do presente procedimento administrativo, manifesta-se nos seguintes termos:

1. RELATÓRIO

Chega a este Controle Interno uma solicitação de parecer técnico sobre a viabilidade de adotar o procedimento administrativo de pregão eletrônico, na modalidade eletrônico, com adoção de critério de julgamento pelo menor preço por item, com modo de disputa aberto, sob a forma de Registro de Preços, para a contratação de empresa especializada em locação de tendas e cadeiras a serem utilizados em eventos do Fundo Municipal de Assistência Social e demais órgãos da administração pública de Itabaiana/SE;

Os autos foram devidamente autuados e instruídos com os documentos a seguir relacionados, relevantes para a presente análise:

1. Documento de Formalização de demanda (DFD);


2. Solicitação para definição dos responsáveis pelo ETP e TR;
3. Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
4. Portarias designando servidores para composição da equipe de planejamento;
5. Comunicação Interna;
6. Estudo Técnico Preliminar (ETP);
7. Termo de Referência (TR);
8. Matriz de Gerenciamento de riscos;
9. Encaminhamento do processo;
10. Solicitação de Autorização de ETP, TR e Matriz de Risco;
11. Aprovação do TR e MR, bem como determinação de continuidade de ações de procedimento de contratação;
12. Ofícios enviando as Intenções para Registro de Preços aos demais órgãos do município;
13. Comprovantes de E-mails;
14. Documentos de Formalização de Demanda consolidados;
15. Termo de Referência unificado;
16. Encaminhamento da Pesquisa de Mercado e Justificativa;
17. Relatório da Pesquisa de Preços;
18. Justificativa da Pesquisa de Preços;
19. Pesquisa de Preços;
20. Mapa Comparativo de Preços;
21. Memorial de Cálculo;
22. Termo de Referência consolidado;
23. Ofício 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

O parecer emitido por este Órgão de Controle Interno, no âmbito dos procedimentos licitatórios e das contratações diretas, insere-se no exercício do controle prévio e concomitante da regularidade e legalidade formal dos atos administrativos, em estrita observância ao disposto nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem como à legislação



infraconstitucional aplicável, notadamente a Lei nº 14.133/2021 e normas correlatas. Tal atuação encontra-se balizada pelos princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa, restringindo-se, tecnicamente, à análise formal da instrução processual, com o objetivo de aferir a conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico e as normas regulamentares vigentes.

Ressalta-se que a atuação do Controle Interno não possui caráter vinculante quanto às escolhas técnicas ou administrativas, de modo que a veracidade das informações prestadas, a exatidão do conteúdo técnico dos documentos, tais como Termos de Referência, Estudos Técnicos Preliminares e Editais, bem como a fidedignidade das pesquisas de preços, são de responsabilidade exclusiva e indelegável do órgão demandante e de seus respectivos agentes públicos subscritores. Compete a este Controle, portanto, nos limites de sua atribuição legal e em observância ao princípio da segregação de funções, a verificação da existência, suficiência e regularidade formal da documentação que instrui o processo, sem incursão em aspectos de natureza estritamente técnica, pericial ou mercadológica.

Sob o prisma do mérito administrativo, a conveniência e a oportunidade da contratação, assim como a definição da necessidade pública e a fixação dos requisitos de qualidade e desempenho, inserem-se no âmbito da discricionariedade administrativa, permanecendo sob a inteira responsabilidade do Gestor Público, na qualidade de ordenador de despesas, a quem compete a decisão final acerca da gestão dos recursos públicos. Por fim, registra-se que a responsabilidade do parecerista do Controle Interno é subsidiária e limitada à ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), não se confundindo com a responsabilidade executiva pela condução do certame ou pela futura execução contratual.

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.

Constata-se que a escolha da modalidade Pregão Eletrônico se mostrou juridicamente 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.

Nos termos do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o critério de julgamento para bens e serviços comuns deverá ser o de menor preço ou maior desconto, sendo adotado, no caso concreto, o tipo menor preço por item (item 8.1 do TR), o que se mostra adequado.

Outrossim, a administração pública poderá utilizar-se de procedimentos auxiliares, 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 Nova Lei de Licitações, a modalidade de Pregão pode ser utilizada no âmbito do Sistema de Registro de Preços.

A utilização desse sistema proporciona uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, permitindo a flexibilidade necessária para atender às demandas específicas do **Fundo Municipal de Assistência Social e Prefeitura Municipal e demais órgãos da administração pública de Itabaiana/SE.**


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 aberto explicitado no **item 8.1** do termo de referência.



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

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:

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.

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.

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. Dessa forma, a elaboração do Mapa de Riscos não substitui a necessidade de definição da matriz de riscos 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

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.

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 no Plano Anual de Contratações disposto no anexo do ETP e o relatório da pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.



Dito isso, verifica-se que, após a apresentação das tabelas com os valores estimados, a Administração elaborou a planilha de custos e formação de preços, devidamente assinada por servidor identificado nos autos. O documento está compatível com as diretrizes legais e orçamentárias aplicáveis, bem como com a previsão constante no Plano de Contratações Anual (PCA), razão pela qual não se fazem necessárias outras considerações sobre o tema.

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

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, no estrito âmbito das atribuições deste Controle Interno e sob a ótica formal da instrução processual, manifesta-se favoravelmente à continuidade do procedimento licitatório, porquanto atendidos os requisitos documentais e as exigências legais aplicáveis à fase de planejamento da contratação. Ressalta-se que as decisões de mérito administrativo, a veracidade das informações prestadas e eventuais vícios de natureza material ou decisória permanecem sob a responsabilidade do órgão demandante e de seus agentes, cabendo ao setor jurídico a análise da legalidade e da juridicidade do procedimento.

É o parecer, ora submetido à apreciação superior.

Itabaiana/SE, 28 de janeiro de 2026.


ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

Secretária Municipal de Controle Interno


JOÃO VÍTOR MENDONÇA ROCHA
Assessor Especial III