



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 91/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO PARA SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO, DO TIPO MENOR PREÇO POR ITEM E MODO DE DISPUTA ABERTO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL DE ARMARINHO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. 28, I E 82 DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO E/OU RECOMENDAÇÕES.

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, que a esta subscreve, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade do procedimento administrativo de pregão eletrônico, de sistema de registro de preços, do tipo menor preço por item, com modo de disputa aberto, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO

Vem a exame deste Controle Interno a requisição de parecer técnico sobre a viabilidade do procedimento administrativo de Pregão Eletrônico, adotando o critério de julgamento pelo menor preço por item, em modo de disputa aberto, através do sistema de registro de preços, para a contratação de empresa para fornecimento de material de armarinho, em atenção à solicitação da Secretaria de Desenvolvimento Social e demais órgãos interessados.

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

1. Consta Autorização da Demanda;
2. Consta Documento de Formalização de Demanda (DFD) elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Social;
3. Consta Memorando designando os responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência;
4. Consta Portaria nº 120/2025;
5. Consta ofício encaminhando Estudo Técnico Preliminar;
6. Consta Estudo Técnico Preliminar - ETP;
7. Consta Termo de Referência;
8. Consta Matriz de Riscos;

8 1

9. Consta ofício encaminhando Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência;
10. Consta ofício solicitando aprovação do ETP, do TR e da Matriz de Risco;
11. Consta aprovação de ETP, do TR e da Matriz de Risco;
12. Consta Intenção para Registro de Preços;
13. Consta Condições Gerais da Contratação
14. Consta ofícios circulares para Intenção de Registro de Preços;
15. Consta Documento de Formalização de Demanda (DFD) elaborado pela Prefeitura Municipal de Itabaiana;
16. Consta ofício proveniente da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável informando o desinteresse na IRP;
17. Consta ofício proveniente da Secretaria de Saúde Municipal informando o interesse em participar da IRP;
18. Consta Documento de Formalização de Demanda (DFD) elaborado pela Secretaria de Saúde Municipal e anexo;
19. Consta e-mails informando desinteresse na IRP;
20. Consta Termo de Referência Unificado;
21. Consta ofício solicitando Pesquisa de Mercado;
22. Consta Relatório de Pesquisa de Preços;
23. Consta ofício encaminhando Justificativa para Pesquisa de Preços;
24. Consta Justificativa para Pesquisa de Preços;
25. Consta Memória de Cálculo;
26. Consta Relatório Memorial de Cálculo;
27. Consta Relatório de Cotação;
28. Consta Termo de Referência Consolidado;
29. Consta pedido de 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 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.

2.2 A 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 XLII 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 Presencial, 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, XLII, 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).

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.

Fundamentado para simplificar o processo de aquisição, reduzindo a burocracia e agilizando as futuras compras públicas. Segundo a NLLC a modalidade de licitação "Pregão" pode ser utilizada 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 de Desenvolvimento Social e demais órgãos interessados.

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

Ter-se-á 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 preço, a justificativa trazida para que o presente procedimento licitatório 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 (item 8.1 do TR).

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 apresentam 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).

Neste toar, mostra-se cabível ao presente processo o modo de disputa aberto, conforme justificativa explicitada Termo de Referência (item 8.1 do TR).

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;
- 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:

2.4.1 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. VIII).
- 

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

Ca se 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 nos artigos 28, I e 82 da Lei Federal nº 14.133/2021, manifesta-se, portanto, pela continuidade do processo licitatório e seus posteriores atos, sem outras considerações.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 30 de abril de 2025.

Ana Karoline Oliveira Borges
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES
Secretária Municipal de Controle Interno

Guilherme Maciel Alves
GUILHERME MACIEL ALVES
Coordenador de Núcleo