



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 15/2026

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 freezers a serem utilizados em eventos do Fundo Municipal de Assistência Social 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 ETP, 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 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 XL 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.

Jusamente 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 1.3 do TR).

Observa-se que o pregão seguirá o rito procedimental com um 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 XII, 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 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).

Send o 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.

I o parecer, ora submetido à apreciação superior.

Ilabaiana/SE, 23 de janeiro de 2026.

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

João Vítor M. Rocha
JOÃO VÍTOR MENDONÇA ROCHA
Assessor Especial III