



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 27/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO PARA SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO E ITENS DE FARDAMENTO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. 28 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 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 por item com modo de disputa fechado e aberto, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO

Chega a este Controle Interno uma solicitação de parecer técnico sobre a viabilidade de adotar o procedimento administrativo de pregão eletrônico, com adoção do critério de julgamento pelo menor preço por item com modo de disputa fechado e aberto, sob a forma de Registro de Preços, para aquisição e fornecimento parcelado de itens de fardamento suprimindo as necessidades da Secretaria de Desenvolvimento Social de Itabaiana/SE.

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 10.947/2021.	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 S.E.G.E.S. art. 9º	X
3	Consta Termo de Referência?	Art. 6º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 c/ Lei nº 81/2022 S.E.G.E.S. 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 (D.F.D.) elaborados pela Secretaria de Desenvolvimento Social, em obediência aos requisitos legais;
2. Consta Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
3. Constam Portarias Designando Servidores;
4. Consta encaminhamento do Estudo Técnico Preliminar
5. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP) e anexos;
6. Consta Termo de Referência (TR);
7. Consta Matriz de Gerenciamento de riscos;
8. Consta ofício encaminhando ETP e TR;
9. Consta solicitação de aprovação do TR e MR;
10. Consta Aprovação do TR e MR, e continuidade de ações de procedimento de contratação;
11. Consta Expedição de ofícios para Registro de Preços e anexos:
 - Secretaria de Administração;
 - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - Fundo Municipal do Meio Ambiente;
 - Fundetrans;
 - Secretaria Municipal de Saúde;
 - SMTT - Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito;

12. Consta Consolidação dos Documentos de Formalização de Demanda;
13. Consta Relatório da Pesquisa de Preços da SMTT;
14. Consta Consolidação dos Documentos de Formalização de Demanda (Geral);
15. Consta Termo de Referência Unificado;
16. Consta Encaminhamento da Pesquisa de Mercado e Justificativa;
17. Consta Relatório da Pesquisa de Preços;
18. Consta Justificativa de Preços;
19. Consta Memória de Cálculo;
20. Consta Pesquisa de Preços;
21. Consta Termo de Referência Consolidado;
22. Consta 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

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 principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

De tal 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 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 XII 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 por item** (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 NLI.C 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 de Desenvolvimento Social**.

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;

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

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.

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.

3.1 DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

Na 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 o 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. 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.

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. 5º, 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, "j", art. 18, IV, e § 1º, VI).

Constata-se que os custos da contratação foram devidamente estimados, conforme demonstrado na Justificativa de Preços, em observância à Lei nº 14.133/21. Ademais, a Administração elaborou uma manifestação técnica conclusiva, na qual foi realizada uma análise crítica dos preços apurados.

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.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Controle Interno manifesta-se favorável à continuidade do procedimento licitatório, vez que foram observados os requisitos e cumpridas as formalidades legais dispostas na legislação vigente, especialmente no que concerne à modalidade de pregão eletrônico, do tipo menor preço por item, com modo de disputa fechado e aberto, sob a forma de sistema de registro de preços.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 13 de fevereiro de 2025

Ana Karoline Oliveira Borges
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

João Vitor M. Rocha
JOÃO VÍTOR MENDONÇA ROCHA
ASSESSOR ESPECIAL III