

PARECER DO CONTROLE INTERNO

ASSUNTO: ATA DE REGISTRO DE PREÇO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 242/2025 PMI – PREGÃO ELETRÔNICO – 12/2025

ÓRGÃO CONTRATANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANINHA/SE

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS VISANDO FUTURAS CONTRATAÇÕES DE EMPRESAS PARA AQUISIÇÃO COM FORNECIMENTO PARCELADO DE MATERIAIS DE LIMPEZA, HIGIENE PESSOAL E COPA E COZINHA, REMANESCENTES DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 03/2025 - SRP-PMI PARA ATENDER NECESSIDADES DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS QUE FAZEM PARTE DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE ITABAIANINHA/SE.

1- RELATÓRIO

Trata-se de análise da **Secretaria Municipal de Controle Interno**, visando a legalidade, formalidade e adequação do processo administrativo de Registro de Preços visando futuras contratações de empresas para aquisição com fornecimento parcelado de materiais de limpeza, higiene pessoal e copa e cozinha, remanescentes do Pregão Eletrônico nº 03/2025 - SRP-PMI para atender necessidades dos órgãos públicos que fazem parte da estrutura administrativa do Município de Itabaianinha/SE.

2- DA ANÁLISE:

2.1- FASE PREPARATÓRIA

Análise do Processo Administrativo nº 242/2025, relativo ao processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, realizado pela Prefeitura Municipal de Itabaianinha/se, que tem como objeto o registro de preço para futura e eventual para aquisição com fornecimento parcelado de materiais de limpeza, higiene pessoal e copa e cozinha, conforme especificações e quantidades discriminadas no termo de referência.

Para instruir os autos foram juntados, além de outros, os seguintes documentos:

DOCUMENTAÇÃO

SIM NÃO

[Handwritten signature]

Documento de Formalização de Demanda	X	
Justificativa	X	
Estudo técnico preliminar	X	
Pesquisa de preço (2025)	X	
Termo de referência inicial (Estimativa do valor da contratação)	X	
Matriz de risco	X	
Descrição da necessidade da contratação – (justificativa)	X	
Justificativa para o parcelamento (ETP)	X	
Mapa de pesquisa de preço (contratações similares)	X	
Adesão de outras secretarias	X	
Termo de referência consolidado (Estimativa do valor da contratação)	X	
Autorização para abertura de processo de pregão eletrônico	X	
Portaria de nomeação de agente de contratação	X	
pregão eletrônico	X	
Edital da licitação	X	
Aviso de licitação	X	
Aviso de licitação jornal de grande circulação	X	
Propostas	X	
Processo licitatório	X	
Habilitação jurídica, técnica e regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada	X	

1.2- Fundamentação Legal:

Alinhada aos princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e supremacia do interesse público sobre o interesse particular, a Administração Pública, ordinariamente, adquire produtos ou serviços após prévia licitação, onde são escolhidas as propostas mais vantajosas ao ente público contratante. A Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI estabelece a regra de que no serviço público, a contratação de obras, serviços, compras e alienações ocorrerá mediante processo de licitação pública, devendo as exceções estarem expressamente prevista em lei.

A regulamentação para as licitações e contratações públicas em âmbito nacional (Lei nº 14.133/2021), entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

3- DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Inicialmente, a Lei nº 14.133/ 2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é

caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, caput, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.” (grifou-se)

Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º), quais sejam:

“I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de

- cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - 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;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação.
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.”

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os profissionais e requisitantes elaboraram e assinaram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão, cabendo a este órgão de controle de interno a observância do cumprimento das previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/ 2021.

Da análise dos documentos acostados nos autos, em especial o ETP, vislumbro que consta a demonstração dos elementos necessários do planejamento de contratações públicas.

DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PCA

O Plano de Contratações Anual (PCA) deve prever todas as contratações e aquisições que a organização pretende realizar no ano seguinte. Isso inclui as licitações públicas, as contratações diretas e as contratações com recursos de empréstimo ou doação.

PCA fundamenta a proposta orçamentária da organização e deve ser elaborado de forma alinhada

aos planos de ações ou diretores das áreas administrativas e finalísticas. Assim, a previsão da contratação no PCA pressupõe o alinhamento do futuro contrato com as prioridades e objetivos organizacionais e a existência dos recursos orçamentários necessários ao pagamento das despesas decorrentes, sendo devidamente comprovadas que as demandas se encontram previsto no PCA municipal, atestado através de certidão de contemplação do objeto.

DA ANÁLISE DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, não se verifica-se a matriz de gerenciamento de risco. Cabe esclarecer que a matriz de riscos é obrigatória e tem como objetivo identificar e tratar os riscos da licitação e da contratação, iniciando-se no planejamento da contratação, podendo levantar riscos relativos a ações anteriores à contratação.

Assim, foi realizado a **gestão de riscos das aquisições**, tendo por objetivo identificar, avaliar, tratar, prevenir e mitigar potenciais eventos ou situações que possam pôr em risco o alcance dos objetivos da contratação.

DA ESCOLHA DO PROCEDIMENTO - EXAME DA LEGALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO – SRP

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O presente procedimento auxiliar utilizado foi Sistema de Registro de Preços - SRP é uma modalidade de licitação que visa facilitar a aquisição de bens e serviços pela administração pública, permitindo a compra em larga escala a preços vantajosos para o órgão contratante. Ele se fundamenta em alguns princípios essenciais presentes na legislação.

O Sistema de Registro Preço, possibilita a aquisição de produtos e serviços por preços mais vantajosos, uma vez que permite a compra em grande quantidade, agregando poder de negociação ao órgão público. Ao utilizar o SRP, a administração pública otimiza seus recursos, reduzindo a burocracia e os custos administrativos relacionados à realização de diversas licitações para aquisições semelhantes.

O processo de registro de preços, conforme previsto na Lei 14.133, é transparente e passível de controle por parte dos órgãos de fiscalização e da sociedade em geral, contribuindo para a lisura e a legalidade das contratações públicas.

Diante do exposto, entendo que a escolha do procedimento a ser realizado pela Equipe de Apoio e Pregoeiro foi em conformidade com a legislação.



DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados, sendo devidamente demonstrando tanto no estudo técnico preliminar e no termo de referência.

DO TERMO DE REFERÊNCIA E DEFINIÇÃO DO OBJETO

O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do pregão e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Quanto ao Termo de Referência, infere-se da lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame pela autoridade competente. Nos autos, **percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de Edital.**

DA PESQUISA DE PREÇO E DO ORÇAMENTO ESTIMADO

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc., possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, **três cotações válidas ou ainda, que elas sejam realizadas nos termos do artigo 23 da Lei 14.133/21 ou ainda IN-SEGES/ME nº. 65 de 7 de julho de 2021.**

Vale ressaltar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la. Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

Por fim, parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço, e os preços médios estão dentro do praticado no mercado, leva-se em consideração ainda que se trata de valores estimados e que podem ser reduzidos na hora do certame.



DA EXISTÊNCIA DE RECURSO ORÇAMENTÁRIO

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma, estando comprovados através do documento de solicitação de despesa.

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DO PROCEDIMENTO

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, devidamente emitido a autorização para a abertura da licitação, pela autoridade competente. No presente caso, tal exigência foi cumprida.

DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar **um agente de contratação**, dentre os servidores, cujas atribuições incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Anote-se que o servidor designado deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição. Nos autos, consta a designação do agente de contratação e a publicação deste ato, em atendimento à prescrição legal, estando devidamente comprovado a qualificação técnica do agente de contratação designado, bem como, foi nomeado equipe de apoio para acompanhamento da licitação.

DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.

Quanto a estes pontos, precipuamente, tanto a minuta do edital quanto a do contrato encontram-se em sintonia com o preconizado pela legislação vigente, e que foram objeto de análise pela Assessoria Jurídica.

ANÁLISE DAS PROPOSTAS

A abertura da sessão pública, a partir do horário previsto no edital, será realizada por comando do pregoeiro, onde será analisado inicialmente as propostas iniciais apresentadas, que poderá suspender o pregão para analisar melhor as propostas iniciais, principalmente a descrição do objeto. Além disso, se necessário, o

pregoeiro poderá solicitar auxílio da área demandante.

In casu, o pregoeiro após o recebimento dos lances, suspendeu o certame para analisar os documentos apresentados, bem como, foram encaminhados para o setor requisitante para análise e emissão de relatório técnico dos itens apresentados, se estão de acordo com o pretendidos no edital.

Concluída a fase de lances, e julgamento, não foram encontradas irregularidades nessa fase do certame.

ANÁLISE DAS PROPOSTAS

Quanto aos Itens inexecutáveis

Analisando as propostas vencedoras identificamos que os itens possuem valores inexecutáveis, segundo a planilha de apuração de preço, no qual, estipulou como inexecutáveis valores inferiores a 75%, proposto na pesquisa de preço.

Desta forma, o preço inexecutável está previsto no artigo 59, que trata das condições de aceitabilidade das propostas e lances, vejamos;

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexecutáveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua executabilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a executabilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da executabilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecutáveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

De forma geral, o preço inexecutável é aquele que não demonstra sua viabilidade de execução por

meio de dados e documentos que comprovem que seus custos e coeficientes de produtividade são compatíveis com o objeto contratado.

Os parâmetros utilizados na pesquisa de preço, segundo a qual serão consideradas inexequíveis, as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, nesse caso, entende-se por presunção relativa pois a Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

Entretanto, a Instrução Normativa nº 73/2022, SEGES, traz tratamento sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Pois considerou que no caso de bens e serviços em geral é indício de inexequibilidade das propostas os valores inferiores a 50% (cinquenta por cento).

Contudo, ainda assim deverão o agente continuar com a realização de diligências. Vejamos:

Art. 34. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

Parágrafo único. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:

I – que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

II – inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta. (Grifei)

Outrossim, foram apresentadas comprovações de exequibilidades, sendo aceito pela agente de contratação as comprovações de exequibilidade, buscando a compra mais vantajosos, mas que esteja dentro dos parâmetros do mercado.

Dentro da prerrogativa da agente de contratação, se há a necessidade de diligências para lances acima dentro dos percentuais inferiores a 75%, sempre que houve dúvidas sobre a exequibilidade da empresa na aquisição de bens e serviços, haja vista, que, os referenciais percentuais de inexequibilidade, em relação ao valor orçado pela Administração constituem uma mera presunção, que deverá ser confirmada após diligência a ser conduzida pelo agente de contratação.

Um dos objetivos das contratações públicas determinados pelo art. 11 da Lei nº 14.133/2021 é evitar preço inexequível, que é aquele, apresentado pelo licitante, que é insuficiente para cobrir os custos da execução do futuro contrato.

Não obstante os percentuais para aferição de inexequibilidade, a realização de diligência para confirmar a viabilidade da oferta é imprescindível para assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, in casu, houve as diligências necessárias nas propostas com valores inferiores a 50%.

Assim, realizado as diligências, houve a comprovação da exequibilidade das propostas, conforme prevê o edital, bem como, a Instrução Normativa nº 73/2022, SEGES.

DAS EXIGÊNCIAS DA HABILITAÇÃO

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira, bem como, da verificação de que o licitante não está impedido de participar do certame.

Além disso, exige o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto o inciso XXXIII do art. 7º. da Constituição Federal, bem assim da ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU.

Portanto, em análise aos documentos juntados nos autos foram devidamente cumpridos os requisitos para qualificação técnica e de habilitação.

PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

Por fim, é necessário conferir **a devida publicidade ao ato da autoridade competente**, através do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), dentro do prazo estabelecido no art. 94, da lei 14133/21.

CONCLUSÃO

É importante consignar, por fim, que quando da realização, devem os agentes de contratação at-se ao disposto pela lei 14.133/21, o qual norteará na adoção de todos os pontos a serem realizados, dentre os quais, a observância de que, entre a publicação do Edital e o recebimento das propostas deverá haver prazo mínimo previsto no artigo 55 da Lei 14.133/21. Face ao exposto, atendidas as exigências legais apontadas neste parecer, **opina-se regular**, até o presente momento.

É o parecer, à consideração superior.

Itabaianinha/SE, 06/10/2025


Willian Leite dos Santos

Secretário Municipal de Controle Interno