



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Controladoria Geral

Rua Francisco Santos, 160 -1º andar – Centro – Itabaiana/SE.

PABX: (79) 3431-9712 - controladoria@itabaiana.sc.gov.br

Polhanº 457
P



PARECER Nº 157/2024

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO, DO TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, COM MODO DE DISPUTA FECHADO E ABERTO. AQUISIÇÃO E FORNECIMENTO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: ART. 28 DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO E RECOMENDAÇÕES.

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, 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, do tipo menor preço por item, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO

Submete-se a este Controle Interno a requisição de parecer técnico acerca da viabilidade e admissibilidade do procedimento administrativo para realização de pregão eletrônico, com vistas à aquisição e fornecimento parcelado de gêneros alimentícios, destinados a atender, ao longo do ano de 2025, os alunos matriculados em toda a rede de ensino do Município de Itabaiana/SE, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

P

| 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 10.947/2022. | 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 SEGES, art. 9º. | X | |
| 3 | Consta Termo de Referência? | Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 c/c INº 81/2022 SEGES, art. 9º | X | |
| 4 | Consta Matriz de Gerenciamento de Riscos? | Art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021 | X | |
| 5 | 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 Ofício autorizando a demanda;
2. Consta Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborados pelo Secretaria Municipal de Educação, em obediência aos requisitos legais;
3. Consta solicitação de definição dos responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
4. Constam Portarias Designando Servidores;
5. Consta Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR
6. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP);
7. Consta ofício encaminhando as planilhas de previsão de gêneros alimentícios dos programas EJA, CRECHE, FUNDAMENTAL, PRÉ ESCOLA, AGRÍCOLA, AEE E ENSINO INTEGRAL;
8. Constam Planilhas de Previsão de Gêneros Alimentícios;
9. Consta Termo de Referência (TR);
10. Consta Matriz de Gerenciamento de riscos;
11. Consta Pedido de aprovação do ETP e TR;
12. Consta Aprovação do ETP e TR, e continuidade de ações de procedimento de

contratação;

13. Consta Ofício encaminhando o DFD, TR e ETP, para a elaboração de Orçamento;
14. Consta Pesquisa de Preços;
15. Consta Mapa Comparativo de Preços;
16. Consta Planilha de Preços;
17. Consta Relatório da Pesquisa de Preços;
18. Consta ofício encaminhando a pesquisa de preços;
19. Consta Termo de Referência – Consolidado;
20. Consta solicitação da elaboração do Impacto Orçamentário Financeiro;
21. Consta Declaração Sobre Aumento de Despesa;
22. Constam Declarações Sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro;
23. Consta encaminhamento da Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro;
24. Consta Ofício ao Controle Interno 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.

Desta 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

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 1.3 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).

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

A fundamentação para a não implementação do Sistema de Registro de Preços está minuciosamente explicitada no item 8.3 do Termo de Referência, onde se delinchem, com rigor técnico e exegese normativa, os elementos de fato e de direito que embasam essa decisão, em consonância com os preceitos regulamentares e as balizas jurídicas pertinentes à matéria.

2.3 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:

2.3.1 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.

2.3.2 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.

O item 5.4 apresenta a justificativa para a segregação dos processos entre os distintos grupos alimentícios, a saber: perecíveis, não perecíveis, integrais e provenientes da agricultura familiar. Tal divisão é fundamentada em critérios técnicos e operacionais, visando à eficiência logística, à adequação às especificidades de cada categoria e ao atendimento das normativas aplicáveis à aquisição de gêneros alimentícios pela **Secretaria Municipal de Educação**.

2.3.3 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

2.3.4 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.

2.3.5 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 coletados no sistema do **Painel de Preços**, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.

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 orçamentaria 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.

P

3 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.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 29 de novembro de 2024.

Ane Karoline Oliveira Borges
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

João Vítor Mendonça Rocha
JOÃO VÍTOR MENDONÇA ROCHA
GERENTE DE GERÊNCIA