



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**

**Controladoria Geral**

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

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



**PARECER TÉCNICO Nº 008/2026**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO, DO TIPO MENOR PREÇO POR ITEM, COM MODO DE DISPUTA ABERTO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA E RECOMENDAÇÕES.**

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua Secretária, a qual subscreve o presente parecer, nos autos em epígrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da admissibilidade do procedimento administrativo de prego eletrônico, do tipo menor preço por item, com modo de disputa aberto, assim manifesta-se, a saber:

**1. RELATÓRIO**

Chega a este Controle Interno uma solicitação de parecer técnico sobre a viabilidade de alotar o procedimento administrativo de prego eletrônico, na modalidade eletrônico, com adoção de critério de julgamento pelo menor preço por item, com modo de disputa aberto, para aquisição e fornecimento parcelado de gêneros alimentícios para composição de cesta básica, em atendimento às necessidades do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social do Município 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) e anexo;
2. Solicitação para definição de servidores para elaboração do ETP e TR;
3. Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
4. Portarias Designando Servidores para equipe de planejamento;

5. Comunicação Interna;
6. Estudo Técnico Preliminar (ETP);
7. Quantitativo e Especificações;
8. Termo de Referência (TR);
9. Matriz de Gerenciamento de riscos;
10. Encaminhamento do ETP e do TR;
11. Solicitação de Autorização de ETP, TR e Matriz de Risco;
12. Aprovação do ETP, TR e MR, bem como determinação de continuidade de ações de procedimento de contratação;
13. Ofícios para Intenção de Registro de Preços enviados para os demais órgãos;
14. Solicitação de Pesquisa de Mercado;
15. Encaminhamento da Pesquisa de Preços;
16. Justificativas de Preços;
17. Relatório da Pesquisa de Preços;
18. Quantitativos e Especificações;
19. Pesquisa de Preços;
20. Mapa Comparativo de Preços;
21. Memorial de Cálculo;
22. Termo de Referência Consolidado;
23. Comunicação Interna;
24. 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 princípios constitucionais que regem a Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Desta forma, a discricionariedade e conveniência da realização de determinada contratação ficam a cargo do Gestor Público, ordenador das despesas.

## 2.2 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

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 XLI 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.

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 1.2 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.

Nos termos do art. 6º, inciso XLI, 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', o que se mostra adequado.

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:

1 - 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 técnico e preço).

Sendo 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 C ERENCIAMENTO 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 determinando o valor estimado em R\$ 2.127.030,00 (dois milhões, cento e vinte e sete mil e trinta reais). O documento está compatível com as diretrizes legais e orçamentárias aplicáveis, bem como com a previsão constante no Plano de Contratações Anua (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, o Controle Interno manifesta-se favorável à continuidade do procedimento licitatório, uma vez que restaram atendidos os requisitos e observadas as formalidades legais exigidas pela legislação aplicável, sem outras considerações.

É o parecer, ora submetido à apreciação superior.

tabaiana/SE, 14 de janeiro de 2026.

*Ana Karoline Oliveira Borges*  
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

Secretária Municipal de Controle Interno

*João Vitor M. Rocha*  
JOÃO VÍTOR MENDONÇA ROCHA  
Assessor Especial III