

Ofício nº 016/2024 - CGM

Carolina/MA, 24 de Junho de 2024.

A Sua Senhoria

**ANDRÉIA MOREIRA PESSOA ANTONIOLLI**

Secretária Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Urbanismo  
Carolina – MA

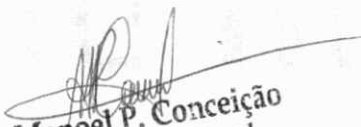
**Assunto:** Encaminha Parecer – Pregão Presencial nº 004/2024–DLC/PMC

Ilustre Secretária,

Ao cumprimentá-lo e externar votos de êxito em suas atribuições, considerando que a Controladoria Municipal é um órgão de fiscalização do Poder Executivo Municipal que exerce, na forma da lei, o controle dos atos e procedimentos da Administração direta e indireta, visando resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública tais como, a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos, e após análise, vem, por meio do presente expediente, que **após cumprimento das devidas recomendações**, encaminhar para os demais procedimentos legais, o **Processo Administrativo nº 030/2024-PMC**, com o respectivo parecer.

Cumpre mencionar que o seguimento do processo sem a observância das recomendações citadas no parecer em anexo, será de responsabilidade exclusiva da Administração, bem como do Departamento de Licitações deste município

Atenciosamente,

  
Manoel P. Conceição  
Controlador Geral  
Port. 028/2022

**Manoel Pereira da Conceição**  
Controlador Geral do Município



**PROCESSO:** Nº 030/2024-PMC - **DATA:** 22.04.2024

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL ADMINISTRAÇÃO, FINANÇAS,  
PLANEJAMENTO E URBANISMO - SEMAFIPU

**MODALIDADE DE LICITAÇÃO:** PREGÃO PRESENCIAL - 004/2024-DLC-PMC

**PARECER Nº 016/2024/CGM**

Autuação nº 0136  
Processo nº 030/2024  
Município

**OBJETO:** Registro de Preços para futura e eventual aquisição de MATERIAL DE EXPEDIENTE, COPA E COZINHA, objetivando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Urbanismo - SEMAFIPU.

A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO no cumprimento das suas atribuições estabelecidas nos Art. 31 e 74 da Constituição Federal, Lei Federal nº 14.133/2021, na Lei Municipal 414/2010, e demais normas que regulam as atribuições da Controladoria Municipal, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão e, visando orientar o Administrador Público, emite o presente parecer.

## RELATÓRIO

Oriundo da Comissão Permanente de Licitação - CPL, aportou nesta Controladoria Municipal, o Processo Licitatório na **Modalidade Registro de Preços - Pregão Presencial**, registrado sob o nº 004/2024 - DLC -PMC, na qual por meio de ofício nº 012-A/2024/DLC-PMC, solicita análise e parecer dos seus atos realizados, que versa sobre **futura e eventual aquisição de MATERIAL DE EXPEDIENTE, COPA E COZINHA, objetivando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Urbanismo - SEMAFIPU**, conforme documentos acostados no Processo Administrativo nº 030/2024-PMC.

É o necessário a relatar.

## DO CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, a Lei complementar nº 101/2000, e a Lei Municipal 414/2010, estabelece as finalidades do Controle Interno, atribuindo a este, dentre outras competências, realizar acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativos, contábil, financeiro, patrimonial e operacional relativos a atividades administrativas do Poder Executivo com vista a verificar a legalidade e legitimidade de atos de gestão dos responsáveis



pela execução orçamentária financeira e patrimonial e avaliar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia. Tendo em vista que a contratação sub examine, implica a realização de despesa, resta demonstrada a competência do controle interno para análise e manifestação.

Neste sentido, cabe ressalva à responsabilidade solidária do **Controle Interno**, que só haverá responsabilização quando conhecendo a ilegalidade ou irregularidade, não as informar ao Tribunal de Contas ao qual está vinculado, ferindo assim a atribuição constitucional de apoiar o Controle Externo.

Destaca-se que o Controlador Interno não é ordenador de despesas, sendo esta atribuição restrita ao gestor.

Assim, em razão do processo licitatório, em análise, implicar em realização de despesas, segue manifestação da Controladoria Interna.

## DA ANÁLISE DO PROCESSO

A Constituição Federal em seu artigo 37, XXI determina que as contratações realizadas pela Administração Pública deverão ser realizadas através de licitação que assegure igualdade de condições aos concorrentes, sendo esta a regra para obras, serviços, compras e alienações junto ao Poder Público.

A regulamentação do referido artigo encontra-se esposada na Lei Federal 14.133/21 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, devendo todo procedimento licitatório se basear em suas normas, sob pena de apresentar vícios de ilegalidade passíveis de anulação e demais cominações.

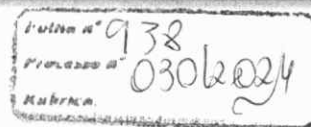
O procedimento licitatório tem como finalidade garantir a seleção da melhor proposta para a Administração, bem como permitir a participação isonômica dos interessados e deve fundamentar-se nos princípios que regem o Direito Administrativo, além daqueles específicos das Licitações e Contratos, conforme o artigo 5º e 11º da Lei Federal nº 14.133/21, verbis:

**Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da proibição administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito



Brasileiro).

**Art. 11.** O processo licitatório tem por objetivos:



I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

**Parágrafo único.** A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

## I – DA MODALIDADE ADOTADA

A Lei nº 14.133/2021 instituiu o sistema de Registro de Preços bem com a modalidade de Licitação denominada Pregão nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, para aquisição de bens e serviços comuns”.

O artigo 6º, incisos XLI e XLV da lei supra mencionada, assim preleciona:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*XLI - pregão: 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;*

*XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;*

O artigo 18º da 14.133/2021 discorre sobre os requisitos a serem observados na fase preparatória do Processo Licitatório, quais sejam, *verbis*:

*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.

Com relação ao Estudo Técnico Preliminar, a referida lei ainda em seu art. 18, § 1º preceitua:

Autos nº 940  
Processo nº 030/2024  
Rubrica

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo 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, e conterá os seguintes elementos:

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;

Juliana  
Processo nº 03062023  
Rubrica

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Com relação a escolha da autoridade competente, pelo pregão presencial, conforme art. 17, § 2º da Lei Federal 14.133/2021 preceitua sobre a inviabilidade da utilização do pregão eletrônico, deverá ser justificada e gravada em áudio e vídeo.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

O **Decreto Municipal nº 15/2023**, regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, admitindo a **forma presencial** desde que justificada, *in verbis*:

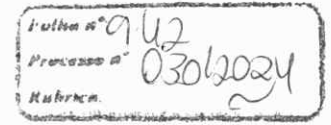
Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, no âmbito da administração pública municipal de Carolina-MA.

(...)

§ 3º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da **forma de pregão presencial** nas licitações de que trata o **caput**, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. (grifo nosso)

Após as considerações e fundamentos tecidos acima, observa-se que no âmbito do município de Carolina/MA nos termos do Decreto Municipal nº 015/2023, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, oportuniza a sua utilização na forma presencial, **desde que justificada pela autoridade competente** a inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. Desta forma, constatado a justificativa nos autos, verifica-se que o presente processo preencheu seus requisitos legais mínimos, podendo assim, ser contratado o

objeto pretendido.



## II - DA ANÁLISE PROCEDIMENTAIS

O exame dos atos realizados nas fases interna e externa do processo

licitatório demonstrou que o processo encontra-se instruído com as seguintes peças:

1. Consta nos autos o Documento de Formalização de Demanda - DFD instrumento em atendimento à Lei Federal 14.133/2021, encaminhado à Autoridade Competente para análise e adoção das providências necessárias à abertura do processo de contratação;
2. Satisfazendo o Art. 6º, XX da Lei nº 14.133/21, consta o Estudo Técnico Preliminar, documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;
3. Consta, o Termo de Referência e anexo I-A com Planilha Orçamentária com os itens a serem adquiridos, bem como sua aprovação e autorização fls. 25 da Secretária Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Urbanismo de abertura do Processo Administrativo nº 030/2024-PMC;
4. Consta a Portaria nº 030/2024/GAB/PREF., designa GESTOR E FISCAL DE CONTRATO em observância ao disposto no § 3º do art. 7º e art. 117, da Lei Federal nº 14.133/2021;
5. Consta o Decreto nº 016/2024/GAB/PREF. dispondo sobre a delegação de competência para ordenar despesas da Prefeitura Municipal de Carolina/MA;
6. Consta, a solicitação de pesquisa de preços de mercados, do Processo Administrativo, e suas respectivas propostas solicitada pela Secretaria Municipal Administração, Finanças, Planejamento e Urbanismo -SEMAFIPU.
7. Consta, o Resultado da Pesquisa de Preços de Mercado, do Processo Administrativo 030/2024, cujo valor estimado é de **R\$ 2.522.200,86 (Dois milhões, quinhentos e vinte e dois mil, duzentos reais e oitenta e seis centavos)**;
8. Consta a Portaria nº 027/2024/GAB/PREF., designa AGENTE DE CONTRATAÇÃO para conduzir os atos das licitações e contratações municipais, em obediência ao disposto no artigo 6º, LX, art. 8º da Lei Federal nº 14.133/2021, Decreto Federal nº



11.246/2022;

Índice nº 943  
Processo nº 030/2024  
Rubrica

9. Consta a Portaria 028/2024/GAB/PREF., no qual designa Equipe de Apoio ao Agente de Contratação nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021;

10. Consta a Portaria 029/2024/GAB/PREF., no qual designa Comissão de Contratação para conduzir os atos das licitações e contratações municipais, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021

11. Nos termos do conforme art. 17, § 2º da Lei Federal 14.133/2021, consta, a solicitação de justificativa a respeito da inviabilidade da utilização do pregão eletrônico pela utilização da modalidade licitatória pregão na forma presencial da **Secretaria Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Urbanismo – SEMAFIPU.**

12. Satisfazendo o que dispõe o artigo 53, § 1º, inciso I e II da lei Federal nº 14.133/2021, por meio do Ofício nº 018/2024-DLC/PMC, o Agente de Contratação encaminhou à Procuradoria Municipal de Carolina/MA o processo administrativo, onde na oportunidade a mesma juntou Parecer Jurídico nº 043/2024, dando ciência que foram analisadas a minuta do Edital, seus Anexos e Minuta do Contrato, quanto às suas legalidades, verificando que o presente Edital, precisa de alguns ajustes, cautelas recomendadas pela Lei Federal nº 14.133/2021 em seus artigos 82 e 92, concluindo desta forma, que o processo licitatório em questão **poderá seguir seu andamento após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer;**

13. A Secretaria Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Urbanismo – SEMAFIPU, ordenadora de despesas, juntou autorização para a fase externa do certame;

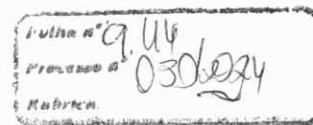
14. O edital está composto das cláusulas e anexos, concernentes ao que prever a legislação em vigor. Devidamente analisado pela consultoria jurídica, ficou constatado a ausência de cláusulas com índice de ajustamento de preços, com data base vinculada à data do orçamento estimado, integrando o Edital, independentemente de transcrição, os seguintes anexos;

- a) ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA;
- b) ANEXO II – MODELO DE CARTA CREDENCIAL;
- c) ANEXO III – MODELO DE DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO;
- d) ANEXO IV – MODELO DE CARTA PROPOSTA;
- e) ANEXO V – MODELO DE DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DO ARTIGO 7º, INCISO XXXIII,

DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988;

f) ANEXO VI – MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS;

g) ANEXO VII – MODELO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO;



15. Consta a Minuta do Contrato, vinculado ao instrumento convocatório apresentado. Ficou constatado que esta observa os requisitos mínimos exigidos pelo Lei Federal nº 14.133/2021. No entanto constatou-se a ausência de cláusula de fiscalização indicando expressamente quem será o fiscal do referido contrato;

**Observe neste, que a Comissão de Licitação adotou as seguintes Leis:**

Constituição da República do Brasil de 1988; Lei Federal nº 14.133/2021 - Licitações e Contratos Administrativos, bem como suas alterações posteriores; Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela lei complementar nº 147 de 07 de agosto de 2014 e pela Lei Complementar nº 155/2006; Lei Federal 12.527/2011; Decreto Federal 3.555/2000; Decreto Federal 7.892/2013; Decreto Federal 8.538/2015; IN 005/2014-SLTI/MPOG, subsidiariamente, os princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições, em especial a Lei Federal nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e demais normas pertinentes à espécie;

**DA PUBLICAÇÃO E DOS PRAZOS**

Foi publicado o Aviso da Licitação na Imprensa Oficial do Estado do Maranhão, e demais órgãos de imprensa exigidos por lei quanto a este tipo de contratação. Com relação aos prazos que se refere à modalidade adotada, entre a publicação do aviso e abertura do certame foi sim cumprida.

**DO JULGAMENTO**

No que tange ao julgamento do preço e documentos de habilitação, nenhuma anormalidade foram observadas, os preços estão dentro da média dos valores orçados, os documentos de habilitação/credenciamento estão regularmente adequados às exigências do Edital. Visto posterior julgamento, que foram cumpridas todas as etapas seguintes, desde a autorização, Contrato e suas devidas publicações, e adjudicação.

**CONCLUSÃO**

A Controladoria Municipal de Carolina/MA, em suas considerações, faz saber que, após exames detalhados dos atos procedimentais pela Comissão Permanente de Licitação, nos limites da análise do controle interno e excluídos os aspectos técnicos e juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando as recomendações

mencionados pela procuradoria jurídica municipal, opino pela possibilidade do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados abaixo:

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. **O seguimento do processo sem a observância das recomendações abaixo será de responsabilidade exclusiva da Administração, bem como do Departamento de Licitações deste município.**

Julho 2024  
Processo nº 030224  
Kulorna

**Recomendação 1.** Com relação a **disponibilidade de dotação orçamentária**, importante mencionar que o Decreto 11.462/2023, no seu artigo 17, dispõe que indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil, porém para que não haja qualquer dúvida quanto a interpretação, cumpre esclarecer que o decreto supracitado, dispõe apenas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica funcional.

Sendo assim, **RECOMENDA-SE** a inclusão da adequação orçamentária no termo de referência, conforme determina a Lei Federal nº 14.133/2021, artigo 6º, XXIII, “j”.

**Recomendação 2.** Como melhor prática, **RECOMENDA-SE** já constar, cláusula com índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, nos termos do artigo 25, § 7º, da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 25. (...)

(...)

§ 7º *Independentemente do prazo de duração do contrato, **será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço**, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a*

*possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. (grifo nosso)*

**Recomendação 3.** Relativamente à Minuta do Contrato, **RECOMENDA-SE** que conste Cláusula de Fiscalização do Contrato, indicando expressamente quem será o fiscal do contrato.

Somente após o acatamento das **recomendações** emitidas acima, ou após seu afastamento, de forma motivada, será possível dar-se prosseguimento do feito, nos demais termos sem a necessidade de retorno para nova manifestação Controladoria. Que seja enviado para esta Controladoria Municipal, relatório demonstrando que

foram sanadas as irregularidades mencionadas.

Julho nº 9/2024  
Processo nº 03062024  
Rubrica

Retornem-se os autos à Autoridade Competente de Licitações e Contratos Administrativos desta municipalidade, para as providências cabíveis e necessárias para o seu devido andamento.

É o parecer, Salvo Melhor Juízo.

Carolina/MA, 24 de Junho de 2024.



Manoel P. Conceição  
Controlador Geral  
C.G. 028/2022  
**Manoel Pereira da Conceição**  
Controlador Geral do Município