



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2025-022 PMP.

Objeto: Registro de Preços para aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas nas creches da rede municipal de ensino, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Análise do Assessoramento Jurídico quanto a legalidade da pretendida contratação, nos termos do art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/21.

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade do procedimento licitatório, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 8/2025-022 PMP, do tipo menor preço, que tem como objeto o Registro de Preços para aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas nas creches da rede municipal de ensino, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Acerca da competência desta Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar Municipal nº 01/2011, assim dispõe:

Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município: (...)

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Assessoria Jurídica proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

Ademais, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Procuradoria Geral do Município, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Importante esclarecer, ainda, que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.*

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração do presente procedimento licitatório, passemos a analisar os autos, a fim de verificar o atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei n.º 14.133/21 e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a Autoridade Competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A SEMED, por meio do memorando n.º 341/2025 (fls. 01) solicitou abertura de processo licitatório e apresentou as devidas justificativas, veja:

A presente solicitação decorre da:

- Ausência de contrato vigente capaz de atender à demanda;
- Insuficiência de materiais essenciais no estoque atual;
- Imprescindibilidade dos insumos para a continuidade das atividades pedagógicas e cuidados com as crianças;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- Impossibilidade de prorrogação contratual anterior e da imprevisibilidade de consumo acentuado no início do ano letivo.

O levantamento do quantitativo de materiais de higiene destinados às creches foi realizado com base em uma análise criteriosa das necessidades de cada unidade, considerando o número de crianças atendidas, o quadro de funcionários e a rotina diária de cuidados. Além dos materiais de higiene pessoal, essenciais para a promoção da saúde e bem-estar das crianças, também foram incluídos itens de uso cotidiano, como toalhas, lençóis, fronhas, entre outros, que integram a rotina de cuidados nas unidades conforme especificações e quantidades estimadas em planilha de itens anexa. Para isso, foram consultados os gestores de cada creche, que forneceram informações detalhadas sobre o consumo médio mensal de cada item. O levantamento levou em consideração ainda o planejamento anual das atividades e as orientações dos órgãos de saúde quanto às práticas adequadas de higiene infantil. Dessa forma, o quantitativo estimado reflete a necessidade real das unidades, assegurando condições adequadas de cuidado, higiene pessoal e conforto às crianças atendidas.

Apesar de não constar originalmente no Plano de Contratações Anual PCA/2025, a contratação justifica-se diante de situação superveniente e relevante, que exige pronta atuação administrativa, nos termos do art. 12, §1º da Lei nº 14.133/2021, para não comprometer a prestação de serviço público essencial.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que a **fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o PCA de que trata o inciso VII do art. 12, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Vejamos:

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,*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

§ 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;

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

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

Desse modo, o art. 18, por si, contém roteiro suficiente à composição dos atos próprios da fase preparatória do processo de contratação, de modo autoexplicativo, havendo necessidade de exame mais detido, neste Parecer, da minuta de Edital e Contrato Administrativo.

Em relação ao **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, este inaugura o processo, assentando a necessidade da Administração e o interesse público envolvido na



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



contratação de serviço ou na aquisição de determinado bem. O DFD é responsabilidade dos setores demandantes ou requisitantes de cada órgão ou entidade.

O inciso I do referido artigo, dispõe sobre a descrição da necessidade da contratação fundamentada no **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, que, em sua essência, é um documento eminentemente técnico, cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

O ETP, segundo enuncia o art. 18, I e §§1º e 2º da Lei, deve conter os seguintes elementos obrigatórios mínimos: a) destaque do problema a ser resolvido e a sua melhor solução; b) estimativa das quantidades; c) estimativa do valor; d) justificativas para parcelamento ou não da contratação; e) alinhamento da contratação com o plano de contratações anual e f) manifestação conclusiva sobre a viabilidade da contratação e sua adequação ao atendimento da finalidade pretendida.

A Secretaria solicitante deve atentar-se que os demais requisitos complementares dispostos no art. 18, quando ausentes, deverão ser objeto de justificativa adequada conforme preceitua o § 2º artigo mencionado.

Para tanto, nos termos da NLLC, o Estudo Técnico Preliminar deve considerar e descrever todas as alternativas existentes no mercado, capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação e, com fundamento em análise valorativa-comparativa, apontar qual é a melhor opção sob o ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

No que tange à **pesquisa de preços** (inciso IV), deve ser ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, sendo essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial da licitação, como parâmetro na análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

Vale destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada de orçamentos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.), mas também quanto ao seu teor.

Observa-se que a manifestação quanto a pesquisa de preços foi elaborada pela servidora Leidiane Pereira Herculano – Dec. nº 1221/25, conforme se extrai da fl. 192 dos autos.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014– Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Registre-se que a realização de cotações de preços e posterior análise dos preços é matéria técnica de competência da área solicitante, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura das pesquisas de preços ou composição de custos, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa, conforme acima realizado.

Em relação a **análise de risco**, esta constitui etapa essencial do planejamento da contratação pública, destinada à identificação e avaliação das principais ameaças capazes de impactar o processo licitatório e a futura execução contratual. Tal instrumento visa conferir maior segurança jurídica, previsibilidade e racionalidade à gestão pública, conforme orienta o Tribunal de Contas da União (TCU) e dispõe a Lei nº 14.133/2021.

Nos termos das Orientações e Jurisprudência do TCU (5ª edição – portaltcu.gov.br), a análise de riscos deve observar cinco etapas sequenciais: identificação, avaliação, tratamento, implementação e monitoramento. Dentre essas, as três primeiras são de especial relevância na fase preparatória, por subsidiar a adequada formação do processo de contratação, permitindo a adoção de medidas preventivas e mitigatórias.

Na etapa de identificação, busca-se descrever o risco, considerando suas fontes, causas e possíveis consequências. Em seguida, procede-se à análise, na qual se avalia a severidade do risco a partir da probabilidade de ocorrência e da magnitude dos seus efeitos. A etapa de avaliação consiste em verificar se o risco identificado é aceitável ou se exige tratamento específico. Quando o risco é classificado como médio ou alto, deve ser objeto de tratamento, mediante a elaboração de matriz de riscos que defina ações, obrigações e responsabilidades voltadas à sua eliminação, mitigação ou transferência.

Nesse sentido, importante citar a Orientação do Tribunal de Contas da União¹ -TCU quanto a gestão de riscos nas contratações:

A etapa de identificação consiste em descrever o risco, considerando suas fontes, causas e consequências. Na etapa de análise, o nível de severidade (gravidade) do risco é calculado, a partir da probabilidade de sua ocorrência e da natureza e magnitude dos seus efeitos, dentre outros fatores que podem ser considerados. Na avaliação, o nível de risco é comparado com os critérios definidos pela organização, a fim de determinar se ele é aceitável ou se deve ser tratado. O tratamento formula opções de resposta ao risco e decide se o risco residual é tolerável. O reporte envolve o fornecimento de informações às instâncias competentes para a tomada de decisão e a comunicação de resultados da gestão de riscos. (...) A gestão de riscos, quando aplicada à função de contratações, tem como objetivo reduzir o nível de incerteza associado ao alcance dos objetivos dessa função organizacional. Esses objetivos estão relacionados ao desempenho do metaprocessos de contratação pública, mas não se limitam a ele. Eles podem incluir outros objetivos estabelecidos para apoiar a estratégia organizacional e a geração de valor pretendido para a gestão das contratações. Alguns exemplos incluem: desenvolvimento da cultura de integridade nas contratações; aprimoramento da capacidade do corpo funcional; eficácia do planejamento anual das

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso 09 set. 2025.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



contratações e seu alinhamento com as leis orçamentárias e estratégias organizacionais; aplicação das diretrizes de sustentabilidade, entre outros.

Em relação ao processo de gestão de riscos aplicado a cada contratação, este serve para identificar e gerenciar os riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Esta é uma atividade prevista pela Lei 14.133/2021, com o objetivo de identificar e tratar os riscos envolvidos nos processos licitatórios e nos respectivos contratos.

Nesse caso, deve-se ter em vista os riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos do processo licitatório, estabelecidos no art. 11 da Lei 14.133/2021:

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.

A análise dos riscos deve preceder qualquer contratação, mas em cada caso concreto, a depender da natureza e da complexidade do objeto a ser contratado, pode ser necessária a alocação formal dos riscos, por meio de cláusula contratual denominada pela Lei 14.133/2021 como “matriz de riscos”.

A Lei dispõe que a matriz de riscos deve promover a alocação eficiente dos riscos entre contratante e contratado, indicando os que serão assumidos pelo setor público ou pelo setor privado e os que serão compartilhados, bem como as medidas de tratamento para reduzir a probabilidade de ocorrência dos sinistros e os seus efeitos. Por oportuno, recomenda-se a leitura dos itens 4.2 e 4.5.5. (...).

É importante salientar que a identificação de riscos na função de contratações pode ser ineficaz se não forem designados os proprietários dos riscos. Estes são os indivíduos (ou setores) responsáveis pelo gerenciamento de riscos de um determinado processo ou etapa e que possuem autoridade para tomar medidas em relação a esses riscos. Se o tipo de resposta necessária estiver além de sua autoridade, eles devem reportar a quem possa tomar essas providências.

A gestão de riscos nas contratações públicas tem por finalidade reduzir as incertezas associadas ao alcance dos objetivos estabelecidos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

I – assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto;

II – garantir tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição;

III – evitar contratações com sobrepreço, preços inexequíveis ou superfaturamento;

IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei nº 14.133/2021 prevê, ainda, a possibilidade de alocação formal dos riscos por meio de matriz de riscos, instrumento que deve promover a distribuição eficiente das responsabilidades entre contratante e contratado, definindo os riscos assumidos por cada parte,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



bem como as medidas de tratamento destinadas a reduzir sua probabilidade de ocorrência e os respectivos efeitos.

No caso concreto, verifica-se que a Secretaria Municipal de Educação – SEMED apresentou Mapa de Riscos às fls. 48-49 dos autos, devidamente assinado pelos servidores Ligriane Coutinho de Souza – Matrícula nº 7444 e Francisco Azevedo Feitosa – Decreto nº 1068/2025, atendendo, assim, às exigências legais e às boas práticas de governança preconizadas pelo TCU.

Cumprе salientar que a gestão de riscos constitui processo contínuo e dinâmico, devendo ser objeto de monitoramento e revisão periódica, à medida que o contrato evolui e novas informações ou circunstâncias supervenientes são conhecidas. Tal atualização é recomendável para que a matriz de riscos reflita o estágio de maturidade da execução contratual e as condições efetivas do objeto, evitando a obsolescência de suas disposições e assegurando a eficiência e a conformidade da contratação.

Dessa forma, a análise de riscos demonstra-se instrumento indispensável à boa governança das contratações públicas, contribuindo para a mitigação de falhas, a redução de litígios e o fortalecimento da segurança jurídica dos atos administrativos.

O **Termo de Referência** ganhou ainda mais relevância com a NLLC, como instrumento-base da contratação de bens e serviços em geral, inclusive os serviços comuns de engenharia, outra novidade da Lei, com destaque aos requisitos acrescidos às hipóteses de compra, como, por exemplo, a utilização do catálogo eletrônico de padronização para especificação do objeto. O Termo de Referência deve ser elaborado segundo parâmetros traçados no ETP e conforme alíneas do inciso XXIII do art. 6º da NLLC.

Cabe, a propósito do Termo de Referência, as considerações extraídas do e-Book Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2ª edição, coord. Prof. Joel de Menezes Niebhur):

(...) Sabe-se que, em regra, projetos básico e executivo são utilizados em obras e serviços de engenharia e termo de referência é empregado para os demais objetos que não de engenharia, por efeito do que eles são excludentes - ou se tem projetos básico e executivo ou se tem termo de referência. Essa é a regra que, contudo, é ressalvada pelo § 3º do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, cujo teor admite que a especificação de obras e serviços comuns de engenharia seja realizada por meio de "termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos. (...).

O Termo de Referência, portanto, à luz das diretrizes gerais da Lei Federal nº 14.133/2021, é parte da fase preparatória dos processos de contratação de bens e serviços (comuns ou não), dele devendo constar os seguintes itens obrigatórios: a) resumo da justificativa para a contratação, que pode consistir ou não na referência aos Estudos Técnicos Preliminares; b) especificação do objeto contratual de forma precisa, incluindo sua natureza e quantitativos, vedadas descrições desnecessárias, irrelevantes ou excessivas, que limitem ou frustrem a competição; c) definição dos métodos (forma e estratégia de suprimento) para execução do objeto; d) dimensionamento do valor estimado do objeto da licitação, demonstrado em planilhas fundadas em pesquisa dos preços de mercado; e) cronograma físico-financeiro, se necessário; f) critério de aceitação do objeto; g) deveres do contratado e do contratante; h) relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária; i) procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



de preços; j) prazo para execução do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; k) critérios de medição e pagamento; l) adequação orçamentária e m) sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

Quanto às exigências de qualificação técnica, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 67 da Lei n.º 14.133/21. Os atestados de capacidade técnica têm a finalidade de comprovar que o participante do certame já realizou atividades compatíveis com o objeto da licitação, permitindo à Administração compreender que o participante tem condições técnicas de executar satisfatoriamente o objeto, acaso se sagre vencedor. Já no caput do citado artigo é definida sua função: executar a prova da capacidade técnico-profissional ou técnico-operacional. Importante registrar que esta prova é feita pelo atestado, entre outros meios, dado que declaração, relação de pessoal e de equipamentos e certidões também são meios de prova admitidos pela regra.

No Acórdão nº 2.622/2018-Plenário, o Tribunal de Contas da União afirmou que a exigência de atestados de capacidade técnica deve ser condicionalmente fundamentada e proporcional ao objeto da licitação. Isso significa que a administração pública não pode exigir atestados que demonstrem a execução de quantitativos superiores ao objeto licitado ou que não guardem relação direta com as características e complexidades deste. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Cumprir observar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as exigências de qualificação técnica devem ser somente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, deve a exigência supramencionada guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.

Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica da SEMED observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

3. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de **controle interno do próprio órgão ou entidade**;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo **órgão central de controle interno** da Administração e pelo tribunal de contas.

A Lei Municipal nº 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

Art. 13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria; (...).

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1º e 2º linhas, formada pelos **Órgãos Centrais** de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico e pelo controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei Municipal nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a **assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade**, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração** e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, após a formalização do procedimento, a avaliação do preço apresentado e sua compatibilidade com os valores de mercado, a formação do preço médio, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda do **SEMED**, **caberá** à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto a regularidade das pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, devendo averiguar, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

Feitas essas considerações, passemos a análise da minuta de edital e seus anexos de fls. 199-273, a fim de verificar o cumprimento das disposições da legislação de regência.

4. DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL E ANEXOS

O artigo 25 da Lei nº 14.133/21, dispõe que o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, também mencionado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, uma vez publicado o edital, a Administração está adstrita a exigir as regras constantes nas cláusulas editalícias, ao passo que os interessados deverão compor sua proposta e documentos de acordo com as exigências ali estipuladas, sob pena de instauração de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



processo administrativo e eventual aplicação de penalidades. Daí a importância e a necessidade da análise criteriosa dos elementos que compõem o edital da licitação.

Observa-se que a conveniência da contratação está consubstanciada, todavia, necessário tecer algumas recomendações quanto ao procedimento:

1. Verifica-se que o item 8 do Termo de Referência, constante às fls. 100 e 231, apresenta a justificativa para a vedação à subcontratação. Todavia, observa-se que o referido item faz menção aos artigos 103 e 115 da Lei nº 14.133/2021, os quais não tratam dos fundamentos pertinentes à subcontratação. Diante disso, recomenda-se a devida correção da referência legal, de modo a assegurar a adequada correspondência normativa. Ressalta-se, ainda, que a mesma adequação deverá ser promovida no item correspondente à subcontratação constante da parte específica da minuta do edital.

2. Recomenda-se que se o documento de fls. 193 seja devidamente assinado pela Autoridade Competente/ordenadora de despesa da SEMED.

3. Recomenda-se que a área demandante se manifeste acerca da publicação da Intenção de Registro de Preços, em conformidade com o disposto no artigo 8º do Decreto Municipal nº 217/2024.

4. Verifica-se que as penalidades previstas no item 28 do Termo de Referência, constante às fls. 110 e 241, divergem daquelas estabelecidas na Seção XVIII da minuta do edital, bem como na cláusula décima nona da minuta da ata de registro de preços. Diante disso, recomenda-se a devida correção, de modo a assegurar a plena consonância entre os instrumentos. Sugere-se, para tanto, a adoção da redação já utilizada pela Central de Licitações e Contratos, a qual contempla tanto as penalidades aplicáveis à fase licitatória quanto aquelas referentes à execução contratual.

5. Quanto a minuta da ata de registro de preços, recomenda-se a retificação do preâmbulo, do item 20.1 da cláusula vigésima, do Anexo II.a e Anexo II.b, tendo em vista que fazem referência ao pregão eletrônico nº 8.2025-016 PMP. A correção também deve ocorrer no item 18.1 da cláusula décima oitava da minuta de contrato.

6. Recomenda-se a exclusão do item 3.6 da minuta da ata de registro de preços, uma vez que sua aplicação restringe-se às adesões a atas de registro de preços gerenciadas por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, não se mostrando, portanto, pertinente no caso em apreço, em que o órgão gerenciador pertence à esfera municipal.

7. No que se refere à qualificação técnica prevista na parte específica da minuta do edital e nos itens 16 e 19 do Termo de Referência, observa-se que há a exigência de apresentação de autorização da ANVISA para a distribuição e o transporte de determinados itens relacionados no referido Termo. Contudo, ressalta-se que o objeto desta licitação consiste na aquisição de produtos passíveis de comercialização em estabelecimentos varejistas, tais como farmácias, supermercados ou congêneres.

Dessa forma, recomenda-se que a área técnica reavalie a necessidade da exigência mencionada, considerando a possibilidade de ser suficiente a comprovação de que os produtos possuem registro regular na ANVISA, devidamente indicado em seus rótulos ou embalagens.

8. Ainda no que se refere à qualificação técnica, recomenda-se que o disposto no item 16.14 do Termo de Referência seja mantido exclusivamente no rol de obrigações da contratada, de modo a evitar interpretações equivocadas por ocasião da publicação do edital, bem como possíveis impugnações ao certame.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Ressalta-se, ainda, que a adequação mencionada deverá ser replicada na parte específica da minuta do edital que trata da qualificação técnica, a fim de garantir a coerência e uniformidade entre os instrumentos convocatórios.

9. No que tange aos critérios de apresentação das propostas, previstos no item 30 do Termo de Referência, recomenda-se que o referido dispositivo seja revisado, tendo em vista a necessidade de adequação às recomendações constantes do item 7 deste parecer.

10. E, por fim, recomenda-se que, após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre a Minuta de Edital, Termo de Referência, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.

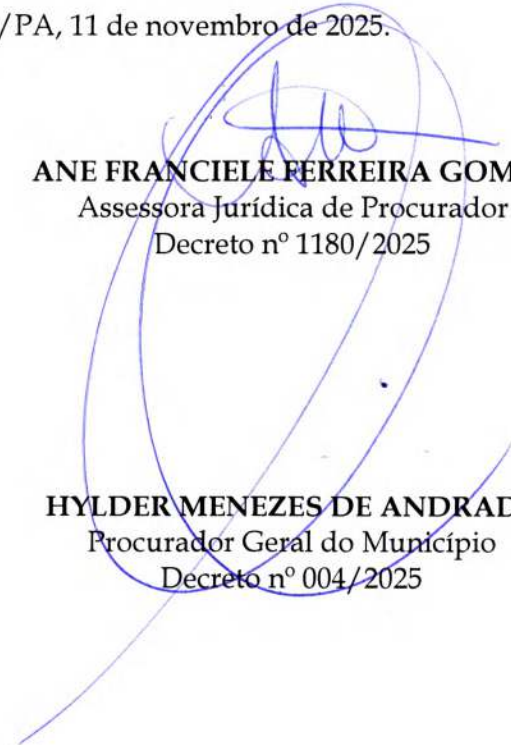
5. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas nas creches da rede municipal de ensino, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, do Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que o Processo Licitatório Pregão Eletrônico nº 8/2025-022 PMP, obedeceu aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e Contratos e demais legislações pertinentes ao caso, *desde que sejam observados todos os termos deste Parecer e cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria.*

Nestes termos, é o parecer.

Parauapebas/PA, 11 de novembro de 2025.


ANE FRANCIELE FERREIRA GOMES
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 1180/2025


HYLDER MENEZES DE ANDRADE
Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025

TERMO DE CIENCIA DE PARECER

No dia 11 de novembro de 2025, declaro ciência dos termos do parecer exarado pela **Procuradoria Geral do Município**, referente ao Pregão Eletrônico nº 008/2025, cujo objeto consiste no Registro de preço para aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas na rede municipal de Ensino, sob responsabilidade da Secretária Municipal de Educação de Parauapebas – SEMED.

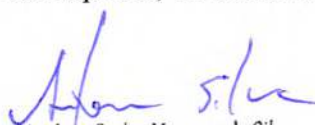
Em atenção às recomendações constantes do parecer, apresenta-se o seguinte:

- Em relação ao apontamento nº 01, informa-se que todas as providências recomendadas foram devidamente observadas e cumpridas, a correção da referência legal mencionada no item 8 do Termo de Referência foi devidamente realizada, de modo a assegurar a adequada correspondência normativa relativa à vedação de subcontratação.
- Em atenção ao apontamento nº 02, informa-se que as providências recomendadas foram integralmente adotadas, com a devida inserção nos autos da declaração de adequação orçamentária devidamente assinada pela ordenadora de despesas.
- Em relação aos apontamentos nº 03, informamos que foi incluído tópico específico no Termo de Referência para tratar da manifestação acerca da publicação da Intenção de Registro de Preços, em conformidade com o disposto no artigo 8º do Decreto Municipal nº 217/2024.
- Em relação a recomendação nº 07, A área técnica concorda com a recomendação apresentada e informa que a exigência de apresentação de autorização da ANVISA para distribuição e transporte foi devidamente reavaliada e ajustada. Considerou-se, conforme orientado, que é suficiente a comprovação de que os produtos possuem registro regular na ANVISA, devidamente indicado em seus rótulos ou embalagens.
- Acerca da orientação nº 08, esclarece-se que o disposto no item 16.14 do Termo de Referência foi devidamente realocado para a seção de *Obrigações da Contratada*, conforme recomendado, a fim de evitar interpretações equivocadas na publicação do edital e prevenir eventuais impugnações ao certame.
- Esclarece-se que a recomendação nº 09, foi integralmente atendida, tendo o item 30 do Termo de Referência sido revisado e adequado conforme as orientações constantes no item 7 do parecer.

Por fim, esclarece-se que as orientações constantes dos itens nº 04, 05 e 06 serão devidamente observadas e atendidas nas etapas subsequentes do fluxo procedimental pelo setor responsável, em conformidade com as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Atenciosamente.

Parauapebas, 11 de novembro de 2025


Antônio Carlos Marques da Silva
Téc. Adm. / SEMED
MAT 2247

EX-AR DE REGISTRO DE CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 11/11/25
ÀS 14h00min
ASSINATURA



DESPACHO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 8.2025-022 PMP

Objeto: Registro de preço para aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas nas creches da rede municipal de ensino, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Órgão solicitante: Secretaria Municipal De Educação (SEMED).

A Controladoria-Geral do Município, no exercício de suas atribuições de fiscalização preventiva, encaminha os presentes autos à Central de Licitações e Contratos, com análise preliminar destinada a apontar inconsistências e pontos controvertidos capazes de repercutir na formação do preço estimado e na regularidade do procedimento administrativo.

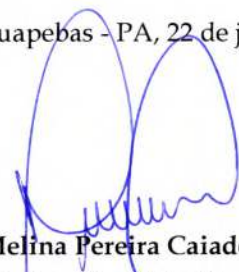
Da análise dos elementos que subsidiaram a definição do valor estimado, verifica-se o descumprimento do art. 7º do Decreto Municipal nº 464/2024, uma vez que foi apresentada apenas pesquisa junto ao banco de preços para estimar o valor da licitação.

Nesse sentido, recomenda-se que a Secretaria demandante elabore uma cesta de preços mais robusta na fase de pesquisa de mercado, utilizando múltiplas fontes, tais como: cotações com fornecedores locais, contratos administrativos, notas fiscais, notas de empenho ou outras fontes legalmente admitidas, desde que guardem relação direta e específica com o objeto.

Assim, evidenciada a necessidade de ajuste na pesquisa de mercado, o processo retorna para realização das diligências necessárias, com a juntada de novas pesquisas destinadas à adequada composição do preço estimado.

Parauapebas - PA, 22 de janeiro de 2026.


Yara Frankalin Santos Soares
Agente de Controle Interno
Decreto nº. 161/2025


Melina Pereira Caiado
Controladora Geral do Município
Decreto nº. 019/2025



TERMO DE CIENCIA DE DESPACHO

No 09 de março de 2026, declaro ciência dos termos do despacho exarado pela **Controladoria Geral do Município**, referente ao Processo nº 8.2025-022 PMP, que tem por objeto a contratação emergencial de registro de preço para aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas nas creches da rede municipal de ensino, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação no município de Parauapebas, Estado do Pará.

Em atenção a recomendação constante no despacho, apresenta-se o seguinte:

“Nesse sentido, recomenda-se que a Secretaria demandante elabore uma cesta de preços mais robusta na fase de pesquisa de mercado, utilizando múltiplas fontes, tais como: cotações com fornecedores locais, contratos administrativos, notas fiscais, notas de empenho ou outras fontes legalmente admitidas, desde que guardem relação direta e específica com o objeto.”

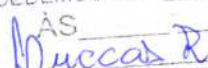
Em atenção à recomendação apresentada, pelo Controle Interno acima, a Secretaria Municipal de Educação declara ciência e informa que realizará as correções apontadas, procedendo com o aprimoramento da pesquisa de mercado mediante a elaboração de cesta de preços mais robusta, utilizando múltiplas fontes de consulta. Tão logo as adequações sejam finalizadas, as informações serão reenviadas para prosseguimento do processo.

Desta forma, solicitamos conclusão do feito, a fim de evitar a descontinuidade do serviço de grande relevância para esta Administração.

Atenciosamente.

Parauapebas, 09 de março de 2026.

Arthur Bordalo Leão
Coord. Núcleo de Planejamento das Contratações
Dec. Nº 266/2026

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM ____/____/____
ÀS ____ H.

ASSINATURA



PARECER CONTROLE INTERNO
ANÁLISE CONSULTIVA
Processo Licitatório nº 8.2025-022PMP
Modalidade: PREGÃO ELETRÔNICO
Objeto: Registro de preço para aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas nas creches da rede municipal de ensino, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação no Município de Parauapebas, Estado do Pará.
Órgão solicitante: Secretaria Municipal de Educação (SEMED).



2. CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 74, estabelece as finalidades do Sistema de Controle Interno - CI, ao tempo em que a Lei nº 4.293/2005, dispõe acerca da sua instituição, nessa Prefeitura Municipal, atribuindo ao Controle Interno, “exercer as atividades de auditoria, fiscalização, avaliação da gestão, bem como o acompanhamento da execução orçamentária financeira, patrimonial, administrativa e contábil, ou qualquer ato que resulte em receita e despesa para o Poder Público Municipal”.

Ainda em preliminar, torna-se necessário referirmos que este Controle Interno está se manifestando no sentido de analisar as circunstâncias próprias de cada processo e na avaliação prévia da formalização do procedimento a que está submetida esta Controladoria a título de orientação e assessoramento, ressaltando-se que, no caso de haver irregularidades, as mesmas serão apontadas em Auditoria Própria.

Neste sentido cabe a ressalva quando a responsabilização solidária do responsável pelo Controle Interno. Tal responsabilidade só ocorrerá em casos de conhecimento da ilegalidade ou irregularidade e dela não informar tais atos ao Tribunal de Contas no qual é vinculado, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo. Importante também destacar que o Controlador Interno não é o ordenador de despesas e que tal atribuição se restringe ao gestor.

Assim, tendo em vista que o procedimento administrativo, ora em análise, implica em realização de despesa, segue manifestação do Controle Interno.

3. ANÁLISE

A presente análise está restrita a solicitação de deflagração de procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, no qual serão avaliados, dentre outros aspectos, o preço e quantitativo solicitado.

No que tange ao exame dos aspectos de legalidade do procedimento em questão os autos foram submetidos à apreciação da **Procuradoria Geral do Município** que emitiu parecer técnico



opinando pelo processamento do processo licitatório desde que cumpridas as recomendações exaradas no citado parecer técnico.

Ressaltamos, que o Controle Interno não adentra no mérito administrativo, ou seja, o poder conferido pela lei ao administrador público para que este decida acerca da conveniência e oportunidade sobre a prática de determinado ato, tampouco na motivação apresentada, uma vez que esta análise e decisão competem ao gestor da pasta e ordenador da despesa. Além disso, cabe ao ordenador de despesas o planejamento, o controle e a execução do gasto do recurso público, a fim de atender o interesse público secundário a ser alcançado com a despesa ora epigrafada.

Registre-se, oportunamente, que a responsabilidade pelas justificativas apresentadas nos autos é exclusiva do gestor público, não competindo a este órgão de controle a análise de mérito do ato. Insta salientar que a manifestação desta Controladoria Geral do Município limitar-se-á aos aspectos de sua competência conforme informado acima.

Para fins desta análise consultiva, será considerado:

- I - Preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados;
- II - Sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral;
- III - Quantitativo;
- IV - Fonte de Custeio.

Passa-se a apreciação desta Controladoria Geral do Município.

3.1. Da pesquisa de preço:

A pesquisa de preços será analisada em conformidade ao **Decreto Municipal n.º 464/2024**, o qual dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços, notadamente em seu artigo 4º, *abaixo in verbis*:

Art. 4º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

- I - descrição do objeto a ser contratado;
- II - identificação e assinatura do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- III - caracterização das fontes consultadas;
- IV - série de preços coletados;
- V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado (média a mediana ou menor dos valores) para a definição do valor estimado;





- VI - justificativas para a metodologia utilizada;
- VII - parâmetro dos preços que serão desconsiderados em razão de serem inexequíveis ou excessivamente elevados, inclusive com a definição percentual desses conceitos, se aplicável;
- VIII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- IX - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 7º, deste Decreto.

a) Descrição do objeto a ser contratado (inc. I, art.4º Dec. 464/2024)

Aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas nas creches da rede municipal de ensino, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação no Município de Parauapebas (fls. 01-02).

b) Identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento e a sua devida declaração de responsabilidade técnica (inc. II, art.4º Dec. 464/2024).

A presente pesquisa de preços foi conduzida pelos servidores Alisson Vieira Lima (Dec. 2459/2025) e Ironilda Martins Lisboa dos Santos (Dec. nº 098/2025).

c) Caracterização das fontes consultadas (inc. III, art. 4º Dec. 464/2024):

Foram realizadas pesquisas de contratações similares na Administração Pública, por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), Notas Fiscais, Banco de preços e Pesquisa direta com o mercado local.

d) Série de preços coletados (inc. IV, art.4º Dec. 464/2024)

Consta no **Anexo I** deste Parecer planilha contendo a série de preços coletados pela Secretaria.

É fundamental ressaltar que as alegações e informações apresentadas nos autos são de total responsabilidade das servidoras que realizaram a pesquisa de preços. A pesquisa de preços é uma atribuição da área técnica da secretaria, que conta com expertise e especialização para adequar e elaborar os documentos necessários.

e) Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável (inc. V e VI, art.4º Dec. 464/2024):

Os servidores Alisson Vieira Lima (Dec. 2459/2025) e Ironilda Martins Lisboa dos Santos (Dec. nº 098/2025), informaram na declaração de cotação que:

“4.1. Para obtenção dos valores estimados, foi utilizada a média dos valores obtidos na pesquisa de preços, observados os seguintes critérios:



- a) O cálculo incidu sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais parâmetros admitidos pelo Decreto Municipal nº 464/2024;
- b) Após conferência detalhada, verificou-se que os valores apresentados se mostram razoáveis. Quando constatados valores inexequíveis, inconsistências ou preços excessivamente elevados, estes foram desconsiderados, nos termos do inciso I do § 9º do art. 8º do referido Decreto.”. (fl. 388)



f) Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte (inc. VIII, art.4º Dec.464/2024):

Foram anexadas as cotações de preços realizada junto ao mercado local, contratos administrativos, notas fiscais, bem como contratos encontrados na ferramenta banco de preços, que subsidiaram a formação do preço estimado deste processo, às páginas 345-551.

3.1.1 - Dos Parâmetros utilizados para a pesquisa de preços:

Em consonância ao que estabelece o dispositivo normativo abaixo descrito, a cesta de preços do processo em análise, foi composta pelo inciso I, II, IV e V do art. 7º do Decreto Municipal nº 464/2024, abaixo descrito:

Art. 7º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada, salvo quando comprovadamente não for possível obter cotações válidas nas demais fontes pesquisadas:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como painel de preços ou banco de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente, observando o que se segue:

- a) priorizados os preços de compras praticadas na região Sudeste do Pará e/ou Estado do Pará;
- b) não havendo histórico de pesquisa do item no período selecionado, deverá ser devidamente demonstrado nos autos por meio de print da tela e consulta, ampliando-se a pesquisa para os demais Estados e/ou Federal;
- c) serão utilizados os preços obtidos de compras realizadas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços;
- d) a composição do valor unitário deverá ser feita, preferencialmente, por 3 preços oriundos de licitações distintas, na ausência deste, poderão ainda ser utilizados como parâmetro licitação contendo uma ou mais propostas;
- e) quando forem utilizadas referências de preços de sítios eletrônicos da internet essas referências deverão conter o CNPJ e o endereço eletrônico consultado (com print da tela), sendo vedada a utilização de preços



promocionais, com descontos condicionais ou com acréscimos em virtude de parcelamento.

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, sendo inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, observando-se o seguinte:

a) será considerada justificada a escolha de fornecedor que estiver localizado no Município de Parauapebas, devendo ser justificada apenas a utilização de referências de preços de fornecedores de outros municípios/ estados;

b) quando utilizada a pesquisa de preços por meio telefônico, deverá ser certificada nos autos pelo agente público responsável pela pesquisa de preços, que fará constar o nome da empresa, o nome da pessoa de contato, a descrição do produto ou serviço, o preço, a data da consulta, o número do telefone e o CNPJ da empresa consultada;

c) as referências de preços deverão ser analisadas de forma crítica, a fim de se verificar a compatibilidade efetiva entre os itens cotados e o descritivo de cada item a ser contratado.

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas da região, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ao anterior à data de divulgação do edital.

3.2. Do quantitativo apresentado:

O planejamento adequado é essencial para que a Administração consiga demonstrar a vantajosidade da contratação, evidenciando a compatibilidade entre as condições estabelecidas no termo de referência e a demanda a ser atendida. É evidente que todo o processo deve ser precedido de um planejamento que comprove a adequação dos termos e das especificações para atender à necessidade da secretaria, além da compatibilidade dos preços.

Antes de elaborar o termo de referência e definir a contratação, a Administração Pública deve contar com profissionais qualificados para especificar o objeto a ser contratado. Esses especialistas são capazes de delinear claramente o que se deseja adquirir, incluindo a qualidade do serviço, obra



ou bem. Eles possuem a expertise necessária para estruturar o objeto da licitação ou da contratação direta, visando sempre a proposta mais vantajosa.

Para evitar o desperdício de recursos públicos, é crucial que a quantidade de itens solicitados reflita a real necessidade da secretaria. Para isso, deve ser demonstrado nos autos que foi realizado o devido planejamento para atender a uma demanda específica, definindo previamente o quantitativo a ser atendido pela Administração.

A área técnica da SEMED apresentou no Documento de Formalização da Demanda, os parâmetros das quantidades a serem contratadas, conforme a seguir:

“O levantamento do quantitativo de materiais de higiene destinados às creches foi realizado com base em dados repassados pela estatística, considerando o número de crianças atendidas a rotina diária de cuidados. Além dos materiais de higiene pessoal, essenciais para a promoção da saúde e bem-estar das crianças, também foram incluídos itens de uso cotidiano, como toalhas, lençóis, fronhas, entre outros, que integram a rotina de cuidados nas unidades, levou em consideração ainda as orientações dos órgãos de saúde quanto às práticas adequadas de higiene infantil como saúde bucal. Dessa forma, o quantitativo estimado reflete a necessidade real das unidades, assegurando condições adequadas de cuidado, higiene pessoal e conforto às crianças atendidas.”. (fl. 03)

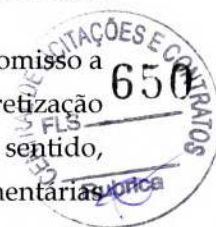
A fim de dar maior robustez ao quantitativo levantado, consta nos autos o detalhamento da demanda, contendo os cardápios dos programas, a frequência com que os itens são ofertados nas refeições, bem como a estatística de alunos matriculados nas escolas.

Em relação ao quantitativo solicitado, este Controle Interno não adentra no mérito das informações contidas nos autos. A presente análise se concentrou na verificação da pertinência e adequação do quantitativo a ser contratado, que visa atender as necessidades da SEMED.

Partimos do pressuposto de que as especificações técnicas contidas neste processo, incluindo o detalhamento do objeto da contratação, a formação da demanda e os requisitos de avaliação de preço, foram devidamente elaboradas pelo setor competente da secretaria, com base em parâmetros técnicos objetivos para garantir o interesse público fazendo escolhas coerentes e adequadas ao momento, sem violar o princípio da economicidade na Administração Pública.

Ressaltamos que cabe à autoridade competente, adotar, de forma motivada, a conduta que se mostre mais conveniente e oportuna para atender à finalidade da contratação. Essa autoridade é a única que conhece a real demanda da Secretaria, motivo pelo qual este Controle Interno não se pronunciará sobre os aspectos técnicos, convenientes e oportunos da futura contratação, sendo este um ato discricionário do ordenador de despesas, que é responsável pela pasta.

3.3. Previsão de Disponibilidade Orçamentária:



A demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido é uma exigência do art. 72, IV da Lei nº 14.133/21. Para que seja legal a concretização da despesa é necessária a observância do requisito da disponibilidade orçamentária. Nesse sentido, fora colacionado aos autos indicações de dotação orçamentária conforme rubricas orçamentárias indicadas abaixo:

- **Classificação Institucional:** 1601 – Fundo Municipal de Educação - FME
- **Classificação Funcional:** 12 365 4028 2367 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Creche
- **Classificação Econômica:** 3.3.90.30.00 – Material de Consumo
- **Sub-elemento:** 3.3.90.30.22 – Material de Limpeza/produtos de higiene
- **Valor previsto:** R\$ 3.487.393,04

O art. 16, II da LRF passou a exigir do ordenador de despesa maior rigor no acompanhamento da despesa, atribuindo-lhe maior responsabilidade, uma vez que terá que declarar se o gasto está de acordo com os objetivos e metas do PPA e a LDO e se tem dotação específica e suficiente no orçamento corrente. É importante para o ordenador de despesa ter definições claras sobre o comando do art. 16 da LRF, pois o não atendimento aos requisitos nele mencionados incorrerão na anulação dos procedimentos de contratação da despesa e apuração de responsabilidades (fls. 574-575).

Nesse sentido, a SEMED juntou aos autos a declaração de adequação orçamentária emitida pelo ordenador de despesa.

4. CONCLUSÃO

A Controladoria Geral do Município tem o intuito de evitar riscos que possam afetar o andamento das contratações públicas, busca mitigar eventuais erros, falhas ou fraudes durante a realização das atividades institucionais, utilizando para tanto, técnicas operacionais, orientação, monitoramento e a implantação de um sistema consolidado de controles, apresentando manifestação apenas dos assuntos que lhe são afetos, pois coube a Procuradoria Geral do Município realizar a análise e manifestação quanto aos elementos legais para concretização do procedimento licitatório.

A exegese do § 3º do art. 117 da Lei nº 14.133/2021 conduz o controle interno ao papel consultivo na estrutura do órgão em que está inserido. Tanto a assessoria jurídica, quanto o controle interno possuem a atribuição de atuar de forma a dissipar eventuais dúvidas, além da função de fornecer bases de informação que permitam aos fiscais de contrato prevenir os riscos durante a execução do objeto contratual.

O controle interno tem um papel mais amplo, para além da legalidade. Isso não significa substituir a área técnica ou a discricionariedade do gestor, mas sim reduzir riscos em contratações. Para isso, verifica-se o cumprimento dos requisitos contratuais, a disponibilidade orçamentária com a



respectiva fonte de custeio, além da conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual. Ressalta-se que esta análise se restringe aos pontos apresentados pela Autoridade Competente, sem abranger aspectos jurídicos, técnicos ou discricionários.

Após análise dos autos, ressalta-se a necessidade de se ater as seguintes recomendações:

- Que, após a assinatura do contrato, seja designado Fiscal, do qual caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a boa execução do contrato, bem como a sua exequibilidade, garantindo o seu fiel cumprimento e a qualidade no serviço estabelecido no contrato;
- No que tange a transparência dos atos públicos recomendamos seja realizada a publicação no Mural de Licitações do TCM/PA, nos termos da Instrução Normativa nº 22/2021/TCMPA, bem como no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

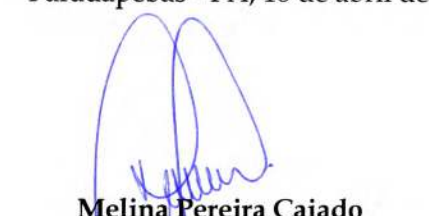
Diante do exposto, entendemos que, não havendo impedimentos legais, é possível dar continuidade ao procedimento, desde que sejam atendidas as recomendações mencionadas anteriormente. Ressaltamos que o retorno dos autos a esta Controladoria será necessário apenas em caso de alterações nos quantitativos, valores ou aspectos orçamentários e financeiros.

Ademais, destacamos que o ordenador de despesas detém o poder discricionário para a execução da despesa, devendo fazê-lo de forma fundamentada e em conformidade com as normas aplicáveis. Por fim, cabe ao setor competente realizar as revisões adequadas no processo, visando evitar eventuais equívocos e assegurando a segurança jurídica necessária.

É o parecer. Encaminhem-se os autos a Central de Licitações e Contratos.

Parauapebas - PA, 16 de abril de 2024.


Yara Frankalin Santos Soares
Agente de Controle Interno
Decreto nº. 161/2025


Melina Pereira Caiado
Controladora Geral do Município
Decreto n.º 019/2025

[illegible]



TERMO DE CIENCIA DE PARECER

No 16 de abril de 2026, declaro ciência dos termos do parecer exarado pela **Controladoria Geral do Município**, referente ao processo que tem por objeto a contratação emergencial de registro de preço para aquisição de materiais de higiene pessoal e itens de uso individual, destinados ao atendimento das necessidades das crianças matriculadas nas creches da rede municipal de ensino, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação no município de Parauapebas, Estado do Pará

Em atenção às recomendações constantes do parecer, apresenta-se o seguinte:

Que em relação as recomendações supracitadas no parecer, as mesmas serão tratadas no momento oportuno.

Desta forma, solicitamos conclusão do feito, a fim de evitar a descontinuidade do serviço de grande relevância para esta Administração.

Atenciosamente.

Parauapebas, 17 de abril de 2026.

g .b

Documento assinado digitalmente
ARTHUR BORDALO LEÃO
Data: 17/04/2026 11:16:51-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Arthur Bordalo Leão
Coord. Núcleo de Planejamento das Contratações
Dec. Nº 266/2026