

PARECER TÉCNICO DO CONTROLE INTERNO

Análise da Fase Externa da Licitação

Processo Administrativo: PR2025.11/CLHO-00582

Modalidade: Pregão Eletrônico nº 036/2025

Objeto: Aquisição de produtos e acessórios de segurança destinados à Guarda Municipal

Responsável: Maria Deusilene Nunes Almeida dos Santos – Subcontroladora Municipal

Portaria: nº 035/2025-CC

I – RELATÓRIO

Submeteu-se à apreciação desta Controladoria-Geral do Município o Processo Administrativo nº PR2025.11/CLHO-00582, relativo ao Pregão Eletrônico nº 036/2025, destinado à aquisição de produtos e acessórios de segurança para a Guarda Municipal, conduzido sob a égide da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A presente manifestação limita-se à análise da fase externa do procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 14.133/2021, compreendendo, em síntese, os atos relacionados à divulgação do edital, à realização da sessão pública, à apresentação de propostas e lances, ao julgamento e habilitação da licitante vencedora, à fase recursal (quando existente nos autos) e à adjudicação, situando-se o processo, ao final, em condição de ser submetido à homologação pela autoridade competente.

Nos termos do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, o processo de licitação observará as fases, em sequência: preparatória; de divulgação do edital; de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; de julgamento; de habilitação; recursal; e de homologação. Assim, a chamada “fase externa” compreende, em linhas gerais, as etapas subsequentes à conclusão da fase preparatória, a partir da divulgação do edital até a homologação do resultado, ressalvadas especificidades previstas em lei e no instrumento convocatório.

Conforme verificado nos autos, foram praticados, entre outros, os seguintes atos processuais relevantes, os quais se destacam para fins de exame deste controle interno:

1. Publicação do edital

Consta nos autos a comprovação de publicação do edital do Pregão Eletrônico nº 036/2025 no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, localizada nas páginas 506 a 508 do processo, em atendimento ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece o PNCP como meio oficial de divulgação dos editais de licitação.

Tal divulgação atende à exigência de publicidade e transparência, assegurando amplo acesso aos interessados, em consonância com os princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e com as diretrizes de utilização de sistemas eletrônicos estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA, notadamente a Instrução Normativa TCE/MA nº 79/2024, que

regulamenta o uso de sistemas eletrônicos de contratações públicas e ressalta a necessidade de observância aos objetivos do processo licitatório e à ampliação da competitividade.

2. Realização da sessão pública

A sessão pública do pregão eletrônico encontra-se formalizada na Ata de Realização do Pregão, constante nas páginas 437 a 438 dos autos, contendo registro da abertura da sessão, identificação do pregoeiro e da equipe de apoio, bem como a classificação inicial das propostas.

Além disso, há registro da disputa de lances no sistema eletrônico, nas páginas 437 a 441, demonstrando a dinâmica competitiva do certame, com indicação dos lances ofertados, horários, valores e demais informações relevantes, em conformidade com o rito do pregão eletrônico previsto na Lei nº 14.133/2021 e em regulamentos correlatos.

3. Habilitação da licitante vencedora

Encerrada a etapa de disputa, foi declarada vencedora a empresa:

GOEMANN COMERCIAL LTDA – CNPJ nº 01.522.898/0001-20.

A análise dos autos permitiu identificar, entre outros, os seguintes documentos de habilitação da empresa vencedora, distribuídos pelas páginas indicadas:

- Contrato social da empresa – págs. 339–348;
- Certidão de regularidade fiscal federal (Receita Federal/PGFN) – pág. 349;
- Certificado de regularidade do FGTS – pág. 350;
- Certidão negativa de débitos trabalhistas (CNDT) – pág. 351;
- Certidão de regularidade fiscal estadual – págs. 354–355;
- Certidão de regularidade fiscal municipal – pág. 355;
- Certidão negativa de falência ou recuperação judicial – pág. 359;
- Atestado de capacidade técnica – pág. 392.

4. Adjudicação do objeto

Após a análise da documentação de habilitação e exauridos os prazos cabíveis, foi formalizada a adjudicação do objeto do certame à empresa vencedora, conforme documento constante nas páginas 679 a 682, em conformidade com a disciplina do art. 71 da Lei nº 14.133/2021.

5. Situação atual do processo

O processo, à luz dos documentos examinados, encontra-se pendente de homologação pela autoridade competente, ato que encerrará a fase externa da licitação, nos termos do art. 17, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A atuação do controle interno encontra fundamento nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem o dever de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, devendo o sistema de controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No âmbito específico das contratações públicas, a disciplina normativa encontra-se estruturada na Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação e organiza o procedimento licitatório em fases sequenciais, com vistas a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, a isonomia entre os licitantes e a probidade administrativa, dentre outros objetivos.

Consoante o art. 17 da Lei nº 14.133/2021, o processo de licitação observará, em sequência, as seguintes fases:

- I – preparatória;
- II – de divulgação do edital de licitação;
- III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV – de julgamento;
- V – de habilitação;
- VI – recursal;
- VII – de homologação.

A fase externa da licitação, na doutrina e na prática administrativa, corresponde ao conjunto de atos voltados à seleção do contratado a partir da divulgação do edital, abrangendo a apresentação de propostas, lances, julgamento, habilitação, eventual fase recursal, adjudicação e homologação. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho que ***“a fase externa da licitação consiste no conjunto de atos administrativos destinados à seleção do contratado, iniciando-se com a divulgação do edital e encerrando-se com a homologação do procedimento”***. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Thomson Reuters, 2023).

A publicidade do edital configura requisito indispensável para a validade e eficácia da licitação, pois instrumentaliza os princípios da transparência, da isonomia e da competitividade. O art. 54 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os avisos e editais de licitação devem ser divulgados,

obrigatoriamente, no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, sem prejuízo de outros meios previstos em regulamento, como forma de dar ciência aos interessados e ampliar a disputa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou entendimento no sentido de que a adequada publicidade do edital é condição essencial para assegurar a competitividade do certame e a igualdade de condições entre os licitantes, destacando que falhas na divulgação podem acarretar restrição indevida à participação e comprometer a validade da licitação. Em diversos julgados, a Corte de Contas federal tem realçado que o edital é a “lei interna da licitação” e que suas cláusulas devem ser amplamente conhecidas pelos interessados, sob pena de nulidade de atos subsequentes.

No que concerne à habilitação, o art. 62 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que essa fase destina-se à verificação da capacidade jurídica, técnica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira do licitante vencedor, com base nas exigências previstas no edital e na legislação. O art. 68, por sua vez, trata da comprovação de regularidade fiscal, exigindo, em regra, a apresentação de documentos que demonstrem a regularidade perante:

- a Fazenda federal;
- a Fazenda estadual;
- a Fazenda municipal;
- o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- a Justiça do Trabalho (CNDT).

No caso concreto, observa-se a juntada de documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da empresa GOEMANN COMERCIAL LTDA, além da documentação atinente à qualificação econômico-financeira (certidão de falência/recuperação judicial) e à qualificação técnica (atestado de capacidade técnica), em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com o edital.

A jurisprudência do TCU orienta que a Administração deve limitar a análise da habilitação às exigências previstas no edital e na legislação, evitando exigências excessivas ou desproporcionais que restrinjam indevidamente a competitividade. Em acórdãos sobre o tema, a Corte de Contas tem reiterado que a fase de habilitação não pode ser utilizada como instrumento de restrição indevida, devendo as exigências ser objetivas, necessárias e adequadas ao objeto contratado.

Encerrada a fase de habilitação, e observada a fase recursal, quando interpostos recursos, procede-se à adjudicação do objeto ao licitante vencedor e, em seguida, à homologação do resultado pela autoridade competente, nos termos do art. 71 e do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, atos que encerram o procedimento licitatório e autorizam a celebração do contrato ou instrumento equivalente.

No âmbito do controle externo estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, por meio da Instrução Normativa TCE/MA nº 79/2024, regulamentou a utilização de sistemas eletrônicos de contratações públicas por entes sob sua jurisdição, reforçando a necessidade de observância dos princípios da legalidade, publicidade, eficiência e competitividade, bem como da aderência aos objetivos da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto ao uso de plataformas de pregão eletrônico. A normativa destaca que o emprego de sistemas eletrônicos deve sempre buscar a ampliação da competitividade e a redução de custos, elementos que se mostram presentes na realização de pregões eletrônicos para aquisição de bens e serviços.

III – ANÁLISE DA REGULARIDADE DA FASE EXTERNA

Com base nos documentos constantes dos autos, nas disposições da Lei nº 14.133/2021 e nas orientações dos tribunais de contas, passa-se à análise dos aspectos centrais da fase externa do certame.

1. Publicidade do edital

Encontra-se comprovada a divulgação do edital do Pregão Eletrônico nº 036/2025 no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, nas páginas 506 a 508 do processo, em conformidade com o art. 54 da Lei nº 14.133/2021, que define o PNCP como meio oficial de publicidade das licitações e contratos. A utilização do PNCP atende à diretriz de transparência e de centralização das informações de contratações públicas, contribuindo para a competitividade e para o controle social.

Esse procedimento também se harmoniza com a orientação do TCE/MA, expressa na Instrução Normativa nº 79/2024, no sentido de que as licitações e contratações públicas poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico, devendo o uso das plataformas observarem os princípios e objetivos da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à divulgação adequada dos atos.

2. Regularidade da sessão pública

A sessão pública do pregão eletrônico está formalizada na Ata da sessão, às páginas 437–438, com indicação da data e horário de abertura, identificação do pregoeiro, registro das propostas iniciais e demais ocorrências, em conformidade com o rito procedimental do pregão eletrônico.

O registro da disputa de lances, constante das páginas 437–441, evidencia a realização de lances sucessivos pelos licitantes, com indicação dos valores e horários, demonstrando que houve efetiva competição, em observância aos princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa. Não se identificam, à vista dos documentos analisados, vícios formais ou materiais na condução da sessão pública que comprometam a regularidade da fase externa.

3. Regularidade da habilitação

A documentação de habilitação da empresa GOEMANN COMERCIAL LTDA encontra-se juntada às páginas 339 a 392, contendo, em síntese:

- Contrato social (págs. 339–348), apto a demonstrar a existência jurídica da sociedade e a capacidade de representação;
- Certidão de regularidade fiscal federal (Receita Federal/PGFN – pág. 349), evidenciando a regularidade perante a Fazenda Nacional;
- Certificado de regularidade do FGTS (pág. 350), demonstrando adimplemento das obrigações com o Fundo;
- Certidão negativa de débitos trabalhistas – CNDT (pág. 351), em observância ao art. 68 da Lei nº 14.133/2021 e à legislação específica;
- Certidão de regularidade fiscal estadual (págs. 354–355);
- Certidão de regularidade fiscal municipal (pág. 355);
- Certidão negativa de falência ou recuperação judicial (pág. 359), para fins de qualificação econômico-financeira;
- Atestado de capacidade técnica (pág. 392), idôneo para demonstrar experiência na execução de objeto compatível, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, quando exigido pelo edital.

A verificação da regularidade fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica, conforme documentos apontados, mostra-se compatível com o art. 62 e o art. 68 da Lei nº 14.133/2021, não se identificando exigências estranhas ao edital ou à lei, nem ausência de documentos que comprometa a habilitação da licitante vencedora.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União vem destacando que a Administração deve restringir a análise da habilitação às exigências previstas no edital e na legislação, evitando impor restrições indevidas à competitividade ou admitir flexibilizações injustificadas que comprometam a isonomia. À luz dos elementos constantes dos autos, verifica-se que a Comissão/Pregoeiro pautou-se pelas exigências editalícias e legais, sem extrapolá-las.

4. Adjudicação

A adjudicação do objeto à empresa GOEMANN COMERCIAL LTDA foi formalizada nas páginas 679 a 682, após a conclusão das etapas de disputa, julgamento, habilitação e decurso dos prazos

recursais, em conformidade com o art. 71 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a adjudicação consiste na atribuição, ao vencedor, do objeto da licitação.

Não se identificam, nos documentos examinados, vícios formais no ato de adjudicação, nem notícia de impugnações ou recursos pendentes que obstem o prosseguimento para a homologação.

5. Situação processual

À vista do conjunto de atos praticados, o processo licitatório encontra-se apto à homologação pela autoridade competente, etapa que encerra a fase externa do certame, nos termos do art. 17, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021. A homologação, uma vez realizada, permitirá o subsequente processamento dos atos de contratação, devendo o gestor observar as formalidades relativas à celebração do contrato, publicação, gestão e fiscalização contratual, inclusive as obrigações de alimentação dos sistemas oficiais (PNCP e outros eventualmente exigidos pelo TCE/MA).

IV – CONCLUSÃO

Diante da análise dos autos do Processo Administrativo nº PR2025.11/CLHO-00582, do Pregão Eletrônico nº 036/2025, e à luz da Lei nº 14.133/2021, da Constituição Federal e das orientações dos tribunais de contas, conclui-se que a fase externa do procedimento licitatório foi conduzida em conformidade com a legislação vigente.

Em síntese, constatou-se a regularidade dos seguintes aspectos:

- Publicidade do edital, mediante divulgação no PNCP (págs. 506–508), em observância ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021;
- Realização da sessão pública e disputa de lances, formalizadas em ata e registros do sistema (págs. 437–441), evidenciando a ocorrência de competição entre os licitantes;
- Habilitação da empresa vencedora, com a apresentação de documentos que demonstram capacidade jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira e técnica (págs. 339–392), nos termos dos arts. 62 e 68 da Lei nº 14.133/2021 e das exigências editalícias;
- Adjudicação do objeto à licitante vencedora (págs. 679–682), em consonância com o art. 71 da Lei nº 14.133/2021.

Não foram identificadas, à vista da documentação examinada, irregularidades capazes de comprometer a validade do certame na fase externa. Ressalva-se, todavia, a necessidade de que, por ocasião da homologação e da formalização contratual, sejam observadas integralmente as

disposições da Lei nº 14.133/2021, das normas regulamentares municipais e das orientações do TCE/MA, especialmente no que tange:

- à alimentação tempestiva do PNCP com as informações relativas ao contrato e eventuais termos aditivos;
- à observância das regras de gestão e fiscalização contratual previstas em lei e em regulamentos;
- ao atendimento às exigências de transparência ativa e passiva, inclusive na publicação de extratos e disponibilização de documentos em portais oficiais do Município e do TCE/MA, quando cabível.

Diante do exposto, esta Controladoria-Geral manifesta-se favoravelmente à homologação do Pregão Eletrônico nº 036/2025 pela autoridade competente, ressalvada a observância das formalidades legais subsequentes relativas à contratação, bem como o cumprimento das determinações e recomendações eventualmente expedidas pelos órgãos de controle externo.

Coelho Neto – MA, 11 de março de 2026.

Maria Deusilene Nunes Almeida dos Santos
Subcontroladora Municipal
Portaria nº 035/2025

