

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO

Processo Administrativo: PR2026.02/CLHO-00110

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde

Objeto: Aquisição de equipamentos para a lavanderia da Maternidade Municipal de Coelho Neto/MA

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde, destinado à contratação de empresa especializada para o fornecimento de equipamentos destinados à lavanderia da maternidade municipal, com a finalidade de assegurar a adequada estruturação da unidade hospitalar e a continuidade dos serviços assistenciais prestados à população.

Os autos foram encaminhados à Controladoria Geral do Município para análise da regularidade da fase preparatória da contratação, em observância às atribuições institucionais do sistema de controle interno previstas nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal e na legislação municipal de regência.

Constam do processo, entre outros, os seguintes documentos:

- Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Termo de Referência – TR;
- Pesquisa de preços realizada por meio da plataforma Banco de Preços;
- Despacho de disponibilidade orçamentária emitido pela Contadoria Geral.

A presente manifestação técnica tem por finalidade avaliar o atendimento das exigências legais aplicáveis à fase preparatória da contratação, especialmente aquelas constantes da Lei nº 14.133/2021, bem como indicar eventuais providências destinadas ao aperfeiçoamento da instrução processual.

II – COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA

A atuação do controle interno encontra fundamento nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição da República, que estabelecem a obrigatoriedade de manutenção de sistemas de controle interno no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a finalidade de avaliar o cumprimento de metas, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

Nos termos do art. 74 da Constituição Federal: os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade, entre outras, de comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

No âmbito das contratações públicas, o planejamento e a governança das contratações são disciplinados pela Lei nº 14.133/2021, que estabelece diretrizes voltadas à racionalização das contratações, à eficiência da gestão pública, à observância do planejamento e à gestão de riscos. Dispõe o art. 11 da referida lei que as contratações públicas devem observar, entre outros, os princípios do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções e da gestão por resultados.

A doutrina administrativa contemporânea destaca que o planejamento se converteu em etapa nuclear das contratações públicas, constituindo verdadeira fase preparatória em que a Administração define a necessidade, examina o mercado, avalia riscos e estrutura adequadamente o objeto a ser contratado.

Nesse contexto, compete ao controle interno verificar a regularidade da fase preparatória da contratação, identificar eventuais fragilidades e indicar recomendações para o aperfeiçoamento da gestão administrativa, em consonância com a função preventiva e orientadora do sistema de controle interno, sem prejuízo de sua atuação corretiva e sancionatória quando cabível.

III – ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO

A fase preparatória do processo licitatório encontra-se disciplinada principalmente pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece os elementos necessários ao planejamento da contratação pública.

Nos termos do 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 da Lei nº 14.133/2021, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, devendo abordar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

A partir da análise dos documentos constantes nos autos, procede-se à avaliação dos principais instrumentos que compõem a instrução processual.

1. Documento de Formalização da Demanda – DFD

Consta nos autos Documento de Formalização da Demanda elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde, em que se registra a necessidade administrativa de aquisição de equipamentos destinados à lavanderia hospitalar da maternidade municipal.

O documento apresenta justificativa baseada na necessidade de garantir a continuidade dos serviços hospitalares e a adequada estruturação da unidade de saúde, o que é compatível com a diretriz de planejamento e eficiência da atuação estatal na área da saúde.

A formalização da demanda encontra amparo no art. 18, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, segundo os quais a fase preparatória deve conter, entre outros elementos, a descrição da necessidade da contratação e a demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual – PCA, sempre que elaborado.

Não foram identificadas irregularidades formais relevantes nesse instrumento, todavia verifica-se oportunidade de aperfeiçoamento, com vistas a conferir maior aderência ao rol de elementos previstos na Lei nº 14.133/2021.

Assim, recomenda-se:

- complementar a justificativa administrativa com referência expressa à política pública ou ação administrativa de saúde à qual a contratação se vincula (por exemplo, programa de atenção materno-infantil, fortalecimento da rede de atenção básica e hospitalar etc.);
- registrar, de modo expresse, a compatibilidade da contratação com o Plano de Contratações Anual – PCA do Município, indicando o código ou referência da contratação no referido plano, em consonância com o art. 12, inciso VII, c/c art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Tais providências fortalecem a vinculação da contratação ao planejamento setorial e ao planejamento de contratações, alinhando-se, ainda, às recomendações doutrinárias e de Tribunais de Contas quanto à necessidade de encadeamento entre planejamento estratégico, planejamento setorial e planejamento das contratações.

2. Estudo Técnico Preliminar – ETP

Consta nos autos Estudo Técnico Preliminar (ETP) destinado à análise da viabilidade da contratação e à identificação da solução mais adequada para atendimento da necessidade administrativa.

Nos termos do art. 6º, inciso XX, e do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, o ETP é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, devendo caracterizar o interesse público envolvido, analisar as soluções possíveis, avaliar riscos e dar base ao termo de referência ou projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem ressaltado a essencialidade do ETP para o adequado planejamento das contratações, salientando que o documento deve demonstrar a

necessidade da contratação e a solução mais adequada para atendê-la, de modo a mitigar riscos de sobrepreço, especificações inadequadas e contratações desnecessárias.

Embora o documento esteja presente nos autos e apresente elementos mínimos de caracterização da necessidade, verifica-se a possibilidade de aprimoramento, especialmente quanto a:

- inclusão de análise comparativa de soluções possíveis para atendimento da demanda, com breve avaliação das vantagens e desvantagens de cada alternativa (por exemplo, substituição de equipamentos, terceirização de serviços, locação de equipamentos etc.);
- inclusão de análise preliminar de riscos da contratação, identificando, em nível inicial, riscos de natureza técnica, orçamentária, operacional e de mercado, em observância ao princípio da gestão de riscos previsto no art. 11, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021;
- reforço da motivação administrativa da solução escolhida, evidenciando de forma clara por que a alternativa proposta se mostra mais vantajosa para a Administração sob a perspectiva do interesse público.

Essas medidas estão em linha com a orientação doutrinária que concebe o ETP como instrumento de análise crítica e comparativa das soluções possíveis, bem como com materiais de orientação técnica de Tribunais de Contas sobre a fase preparatória sob a égide da nova lei de licitações.

3. Termo de Referência – TR

Consta nos autos Termo de Referência elaborado pela área técnica responsável pela instrução do procedimento licitatório, aprovado pela autoridade competente.

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência constitui documento essencial para a contratação de bens e serviços, devendo conter os elementos descritivos do objeto, as condições de execução, as exigências de desempenho e aceitação, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e outros elementos necessários à plena caracterização do objeto.

O art. 40 da mesma lei estabelece que o objeto da contratação deve ser definido de forma clara, precisa e suficiente para assegurar a compreensão do certame e a seleção da proposta mais vantajosa, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competitividade.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e de Tribunais de Contas estaduais reitera que a adequada especificação do objeto constitui requisito essencial da licitação, pois a insuficiência ou a imprecisão de especificações tende a comprometer a competitividade, a vantajosidade e a própria execução contratual.

Nesse sentido, ainda que o TR contenha elementos básicos de identificação do objeto, recomenda-se o aperfeiçoamento das especificações técnicas, com:

- maior detalhamento dos requisitos técnicos dos equipamentos (capacidade, dimensões, materiais, padrões de segurança, requisitos elétricos e de instalação, condições de garantia e assistência técnica etc., na medida do necessário à boa execução);
- definição clara dos critérios de recebimento provisório e definitivo dos bens, com parâmetros objetivos de aceitação e rejeição, em conformidade com o art. 40, incisos III e IV, da Lei nº 14.133/2021, que tratam das condições de execução e pagamento, garantias e condições de recebimento.

Tais aprimoramentos contribuem para reduzir riscos de controvérsia na fase de execução contratual, bem como para conferir maior segurança técnica ao procedimento licitatório, em consonância com a boa prática recomendada pela literatura especializada em contratações públicas.

4. Pesquisa de preços

Consta pesquisa de preços realizada por meio da plataforma Banco de Preços, a partir da qual se estimou o valor da contratação.

A estimativa do valor da contratação encontra fundamento no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o valor estimado deve ser calculado com base em valores praticados pelo mercado ou em outros parâmetros admitidos em regulamento, de forma a assegurar a compatibilidade com os preços de mercado e a prevenção de sobrepreço e superfaturamento.

A metodologia de pesquisa de preços é disciplinada, no âmbito federal, pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que, embora de observância obrigatória apenas para a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, constitui importante referência de boas práticas para os demais entes federados.

Referida norma estabelece parâmetros e fontes recomendadas para pesquisa, como sistemas oficiais de governo (Painel de Preços, banco de preços em saúde), contratações similares, propostas formais de fornecedores e outros meios idôneos, e orienta quanto à necessidade de registro da metodologia utilizada e das fontes consultadas.

Nesse contexto, recomenda-se:

- elaboração de relatório consolidado da pesquisa de preços, contendo indicação das fontes consultadas (plataforma Banco de Preços e eventuais outras fontes), datas de coleta das informações e critérios utilizados para tratamento dos dados (por exemplo, adoção de mediana, média, descarte de outliers etc.);

- registro expresso do valor estimado final da contratação, com memória de cálculo que demonstre a vinculação entre os preços coletados e o valor estimado, em conformidade com as boas práticas consolidadas pela IN SEGES nº 65/2021.

Tais medidas confirmam maior transparência e rastreabilidade à estimativa de preços, além de contribuírem para eventual fiscalização pelos órgãos de controle externo.

5. Disponibilidade orçamentária

Consta despacho da Contadoria Geral informando a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa decorrente da contratação pretendida, com a indicação da classificação orçamentária correspondente.

A exigência de prévia dotação orçamentária encontra fundamento nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os quais estabelecem que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador de despesas quanto à adequação orçamentária e financeira.

A classificação orçamentária indicada mostra-se compatível com a natureza da despesa, não se identificando, nesta fase, inconsistências relevantes quanto a esse aspecto, sem prejuízo de eventual verificação complementar quando da emissão da nota de empenho.

Recomenda-se, como boa prática de controle, que seja registrada, na fase imediatamente subsequente à definição do valor estimado, a correspondente reserva de dotação orçamentária, de modo a vincular de forma explícita o planejamento da contratação à execução orçamentária.

IV – CONCLUSÃO

A análise da instrução processual demonstra que os principais instrumentos exigidos para a fase preparatória da contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, encontram-se presentes nos autos, atendendo, em linhas gerais, às exigências legais aplicáveis.

Todavia, foram identificadas oportunidades de aprimoramento da instrução processual, especialmente quanto:

- ao aprofundamento analítico do Estudo Técnico Preliminar, notadamente no que se refere à análise comparativa de soluções possíveis e à gestão de riscos;
- ao aperfeiçoamento das especificações técnicas e dos critérios de recebimento constantes do Termo de Referência;
- à formalização e consolidação metodológica da pesquisa de preços, com indicação clara das fontes e critérios de cálculo utilizados para definição do valor estimado.

As recomendações destinadas ao aperfeiçoamento da instrução processual encontram-se discriminadas no Plano de Providências constante do Anexo I, organizado de acordo com a cronologia legal da fase preparatória da contratação, em conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Não se identificam, nesta fase, impedimentos relevantes ao prosseguimento do procedimento administrativo, desde que observadas tempestivamente as recomendações apresentadas e que a Controladoria Geral do Município proceda à verificação posterior do efetivo cumprimento dessas providências, antes da publicação do edital ou da formalização de eventual contratação direta, se for o caso.

Coelho Neto – MA, 09 de março de 2026.

Maria Deusilene Nunes Almeida dos Reis
Subcontroladora Geral do Município
Portaria nº 035/2025



ANEXO I – PLANO DE PROVIDÊNCIAS E RESPONSABILIZAÇÃO FUNCIONAL

1. Secretaria Municipal de Saúde – SEMUS

Responsável:

- Samuel Jonathan de Lima Bastos – Secretário Municipal de Saúde – Portaria nº 003/2025

Providências:

- complementar a justificativa administrativa da contratação, explicitando de forma mais detalhada o interesse público envolvido na aquisição dos equipamentos destinados à lavanderia da maternidade municipal;
- indicar, de forma expressa, a política pública, programa ou ação administrativa de saúde correlata à contratação;
- verificar a compatibilidade da contratação com o Plano de Contratações Anual – PCA do Município, promovendo, se necessário, a atualização do instrumento de planejamento, com indicação do respectivo registro da contratação no PCA.

Base legal: Lei nº 14.133/2021 – arts. 11, 12, inciso VII, e 18, incisos I e II.

2. Coordenação responsável pelo Estudo Técnico Preliminar

Responsável:

- João Alves de Macedo – Assessor Técnico de Apoio ao Procedimento Licitatório

Providências:

- complementar o Estudo Técnico Preliminar – ETP com análise comparativa de soluções possíveis para atendimento da necessidade administrativa, indicando, ainda que de forma sucinta, as vantagens e desvantagens de cada alternativa;
- incorporar análise preliminar de riscos da contratação (técnicos, orçamentários, operacionais e de mercado), em observância ao princípio da gestão de riscos;
- registrar elementos adicionais que reforcem a motivação administrativa da solução escolhida, evidenciando sua aderência ao interesse público e ao planejamento setorial de saúde.

Base legal: Lei nº 14.133/2021 – art. 6º, inciso XX, art. 11, inciso IV, e art. 18, §1º.

3. Departamento de Compras e Procedimentos Licitatórios – Termo de Referência

Responsável:

- Danniele Almeida Marques – Assessora Especial de Procedimentos Licitatórios – Portaria nº 018/2025

Providências:

- revisar e aperfeiçoar o Termo de Referência – TR à luz das informações constantes do Estudo Técnico Preliminar revisado;
- detalhar as especificações técnicas dos equipamentos, em nível suficiente para garantir a adequada caracterização do objeto, evitando tanto especificações excessivas quanto insuficientes;
- estabelecer critérios objetivos de recebimento, aceitação e rejeição dos bens, com parâmetros verificáveis, em consonância com o art. 40 da Lei nº 14.133/2021.

Base legal: Lei nº 14.133/2021 – art. 6º, inciso XXIII, e art. 40.

4. Departamento de Compras – Pesquisa de Preços

Responsável:

- Danniele Almeida Marques – Assessora Especial de Procedimentos Licitatórios – Portaria nº 018/2025

Providências:

- elaborar relatório consolidado da pesquisa de preços, indicando as fontes utilizadas (plataforma Banco de Preços e demais fontes eventualmente consultadas), datas de coleta e parâmetros adotados;
- explicitar, no relatório, a metodologia de cálculo utilizada para definição do valor estimado da contratação (média, mediana, critérios de exclusão de valores discrepantes etc.);
- consolidar e registrar o valor estimado final da contratação, com a respectiva memória de cálculo.

Base legal: Lei nº 14.133/2021 – art. 23; Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 (boa prática de pesquisa de preços).

5. Setor Contábil / Contadoria Geral do Município

Responsável:

- Gleybson Amorim Marques – Contador Geral do Município – Portaria nº 002/2025

Providências:

- confirmar a adequação da classificação orçamentária da despesa em relação ao objeto da contratação;
- registrar a reserva de dotação orçamentária correspondente ao valor estimado da contratação, após sua consolidação, em observância ao princípio da responsabilidade fiscal;
- assegurar a conformidade da despesa com as normas da Lei Complementar nº 101/2000, especialmente quanto à existência de prévia dotação e à compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

Base legal: Lei Complementar nº 101/2000 – arts. 15 e 16.

6. Controladoria Geral do Município

Responsável:

- Maria Deusilene Nunes Almeida dos Reis – Subcontroladora Geral do Município – Portaria nº 035/2025

Providência subsequente:

Após o cumprimento das recomendações pelas unidades responsáveis, os autos deverão retornar à Controladoria Geral do Município para:

- verificação do efetivo atendimento das providências indicadas no presente Plano de Providências;
- análise da regularidade da instrução processual após a implementação das recomendações, com foco na conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis;
- emissão de manifestação conclusiva quanto à regularidade da fase preparatória e à possibilidade de prosseguimento da contratação.