

PARECER DO CONTROLE INTERNO

Processo: PR2026.03/CLHO-00123

Objeto: Aquisição de kits escolares

Órgão: Prefeitura Municipal de Coelho Neto, Estado do Maranhão

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise da fase interna da licitação, também denominada fase preparatória, nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), cujo objeto consiste na aquisição de kits escolares destinados ao atendimento das demandas da Administração Municipal de Coelho Neto, Estado do Maranhão.

Foram examinados os seguintes documentos constantes dos autos do processo administrativo: Documento de Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; pesquisa de preços; justificativa para utilização da pesquisa de preços constante no ETP; e despacho de indicação de dotação orçamentária constante da página 338 dos autos.

Registra-se que ainda não foram elaboradas a minuta de edital e a manifestação jurídica, providências que serão adotadas nas etapas subsequentes do procedimento licitatório, conforme cronograma interno a ser definido pela autoridade competente.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A fase preparatória das contratações públicas possui caráter estruturante e indispensável, devendo assegurar o adequado planejamento da contratação, a definição precisa do objeto e a demonstração da viabilidade técnica, econômica e orçamentária da despesa, sob pena de comprometimento da legalidade e eficiência do certame.

Nos termos do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o processo de contratação deve ser instruído com os elementos técnicos necessários à caracterização do objeto e à tomada de decisão administrativa, abrangendo o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência. O artigo 6º, incisos XX e XXIII, da mesma lei, estabelece a obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência como instrumentos essenciais do planejamento, devendo conter, respectivamente, a identificação das necessidades administrativas e a descrição detalhada do objeto, com vistas à escolha da modalidade licitatória e definição dos critérios de julgamento.

O artigo 23 da mesma lei dispõe que a estimativa de preços deve observar parâmetros de mercado confiáveis, garantindo a economicidade, a razoabilidade e a ausência de sobrepreço na contratação, utilizando fontes como o Painel de Preços do Governo Federal, cotações de fornecedores e pesquisas públicas.

No âmbito fiscal e orçamentário, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelece, em seus artigos 15 e 16, que a realização de despesa depende de prévia dotação orçamentária e de adequação ao planejamento fiscal, com comprovação de disponibilidade financeira no momento da abertura das propostas, sob pena de nulidade do procedimento.

A doutrina administrativa reconhece o planejamento como elemento de validade das contratações públicas. Marçal Justen Filho, em *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 32ª ed., Editora Revista dos Tribunais, 2022, p. 456, afirma que o planejamento constitui pressuposto de legitimidade da contratação administrativa, pois a ausência de instrução adequada compromete a própria ratio essendi do certame. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em *Direito Administrativo*, 35ª ed., Editora Atlas, 2023, p. 512, destaca que a licitação deve iniciar-se com a adequada definição da necessidade pública e do objeto, sob risco de vício insanável por inobservância do princípio da legalidade.

No plano jurisprudencial, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes, DJ de 24/09/2013), consolidou entendimento no sentido de que a pesquisa de preços deve observar múltiplas fontes, de modo a assegurar a confiabilidade da estimativa e a regularidade do certame. No mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro, DJ de 15/08/2011) admite que, na fase preparatória, a verificação da dotação orçamentária assegura a viabilidade formal da contratação, reservando controles mais rigorosos de disponibilidade financeira para o momento do empenho.

III – ANÁLISE

Verifica-se que o processo administrativo contém os elementos essenciais exigidos pela legislação vigente para a fase preparatória da contratação, atendendo aos postulados da Lei nº 14.133/2021 e da Lei Complementar nº 101/2000.

O Documento de Formalização da Demanda formaliza de forma clara a necessidade administrativa e fundamenta a instauração do procedimento licitatório, conforme artigo 18, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. O Estudo Técnico Preliminar identifica a solução a ser adotada, ainda que de forma sucinta, apresentando as principais alternativas consideradas e justificando a escolha pelo objeto proposto. O Termo de Referência apresenta a descrição detalhada do objeto, especificações técnicas, prazos e condições contratuais necessárias à futura contratação, permitindo a ampla participação de licitantes.

A pesquisa de preços encontra-se formalizada, permitindo a formação do valor estimado da contratação com base em fontes de mercado, embora passível de aprimoramento quanto à diversificação das fontes utilizadas, nos moldes do Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário.

No que se refere à dotação orçamentária, consta nos autos, especificamente no Termo de Referência e no despacho administrativo, a indicação de crédito orçamentário vinculado à unidade responsável pela execução das ações educacionais. A dotação indicada apresenta compatibilidade com o objeto da contratação, enquadrando-se na função educação e em programa voltado à manutenção das atividades educacionais, com natureza de despesa compatível com aquisição de bens de consumo, em observância aos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2026 estabelece que a elaboração e execução do orçamento devem observar o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como a compatibilidade com o Plano Plurianual, diretriz que se mostra atendida em nível formal pela vinculação da despesa à política pública educacional. Sob o aspecto material, a aquisição de kits escolares constitui despesa típica de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), revelando aderência à finalidade pública pretendida.

No tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente aos artigos 15 e 16, verifica-se que a exigência essencial nesta fase consiste na existência de previsão orçamentária, a qual se encontra atendida pela indicação expressa da dotação e pela manifestação administrativa constante dos autos, conforme doutrina de Justen Filho (op. cit., p. 458) e Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário.

As limitações identificadas no Estudo Técnico Preliminar e na pesquisa de preços possuem natureza qualitativa e não comprometem a regularidade da instrução processual, podendo ser aperfeiçoadas no curso do procedimento, sem caracterizar vício de nulidade.

A ausência de minuta de edital e de parecer jurídico não configura irregularidade, por se tratar de providências próprias da fase subsequente, conforme disposto no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a continuidade sequencial do processo.

IV – CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que a fase interna da licitação encontra-se devidamente instruída, com atendimento aos requisitos essenciais estabelecidos na legislação aplicável, na doutrina e na jurisprudência correlatas.

A dotação orçamentária indicada revela-se compatível com o objeto da contratação, adequada à estrutura programática da despesa pública municipal e suficiente, em nível formal, para demonstrar a viabilidade orçamentária da contratação.

As impropriedades identificadas possuem caráter não impeditivo, sendo passíveis de aperfeiçoamento no curso do procedimento licitatório.

V – PARECER

Ante o exposto, este Controle Interno manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento do processo, recomendando a continuidade da instrução para elaboração das minutas de edital e contrato, ampliação da pesquisa de preços com múltiplas fontes idôneas, e posterior submissão à análise jurídica, nos termos da Lei nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei nº 9.394/1996.

Encaminhem-se os autos à autoridade competente para as providências cabíveis.

Coelho Neto, 30 de março de 2026

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

