

PROCESSO Nº : **1.134002.2025.2.0005**  
MUNICÍPIO : **CANAÃ DOS CARAJÁS**  
ÓRGÃOS : **CÂMARA MUNICIPAL**  
ASSUNTO : **PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 005/2025 -**  
EXERCÍCIO : **2025**  
ORDENADOR : **FLÁVIO GOMES DE SOUZA – PRESIDENTE – CPF N. 696.419.862-87**  
PREGOEIRO : **OSEAS LIMA DA FONSECA – CPF N. 710.692.832-15**  
CONTROLE INTERNO : **ROBERTA DAS SANTOS SFAIR – CPF N. 992.708.541-91**  
ASSESSOR JURÍDICO : **MARIA DE LOURDES GOMES NUNES NETA**  
RELATOR : **CONSELHEIRO SEBASTIÃO CEZAR LEÃO COLARES**  
INFORMAÇÃO Nº : **053 / 2025 – 2ª CONTROLADORIA / TCM/PA**

### **PARECER JURÍDICO INICIAL**

#### **1 RELATÓRIO**

Trata-se da análise preliminar das licitações realizadas, dispensadas ou inexigidas pela **Câmara Municipal de Canaã dos Carajás no exercício de 2025**, utilizando-se como metodologia a **verificação por amostragem** das licitações publicadas no **Mural de Licitações**.

Dentre os processos analisados, destaca-se o **Pregão Eletrônico SRP nº 005/2025**, que tem por objeto o **registro de preços para futura e eventual aquisição de marmitex e refeições por quilo**, visando atender demandas da Câmara Municipal de Canaã dos Carajás-PA.

A sessão pública para abertura das propostas está prevista para **14/02/2025**, sendo que o certame foi devidamente publicado no Mural de Licitações, no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará (Edição 3681) e no Portal da Transparência do Órgão em 03/02/2025. Entretanto, **não houve publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, conforme indicado pelo próprio Órgão no Mural de Licitações. Ressalta-se que a publicação no PNCP é obrigatória pela Lei 14.133/2021 (Art. 54), salvo justificativa formal para sua não realização.

Dessa forma, apresenta-se este **relatório preliminar** para análise e avaliação da **conformidade do procedimento licitatório**.

É o relatório.

#### **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Este parecer se fundamenta na competência conferida ao Tribunal de Contas dos

Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) para fiscalizar os procedimentos licitatórios, conforme estabelecido no:

- Art. 71, II, da Constituição Federal, que atribui aos Tribunais de Contas a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.
- Art. 1º, VIII, da Lei Complementar nº 109/2016, que dispõe sobre as atribuições do TCM-PA no acompanhamento e fiscalização da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos públicos municipais.

Neste contexto, a análise recai sobre o Pregão Eletrônico SRP nº 005/2025, promovido pela Câmara Municipal de Canaã dos Carajás, com vistas à contratação de fornecimento de refeições para atender às suas demandas institucionais.

A seguir, apresenta-se a análise do certame, baseada nas informações constantes no Mural de Licitações, no Portal Nacional de Contratações Públicas e no site oficial do Órgão, conforme os critérios detalhados a seguir.

### 2.1 Até a Fase de Publicação do Instrumento Convocatório

O certame teve como instrumento convocatório o EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 005/2025, a seguir analisado, conjuntamente com os documentos que compõem a fase interna da licitação:

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO					
Nº	Procedimento	Base Legal	S	N	N/A
1	Foi observado o prazo de publicação no Mural de Licitações?	Art. 11, I, "a", IN nº 22/2021/TCMPA.	X		
2	Foi publicada a documentação mínima exigida no Mural de Licitações?	Anexo I, IN nº 22/2021/TCMPA.	X		
3	Deixou-se de <b>publicar</b> os editais e resultados nos meios definidos em Lei? Divulgação obrigatória: i) inteiro teor e anexos do edital no PNCP; ii) extrato no Diário Oficial e Jornal de Grande Circulação. Divulgação facultativa: i) inteiro teor no sítio da entidade e divulgação direta aos interessados; ii) outros documentos da fase preparatória, após a homologação, devem ser publicados no PNCP (obrigatória) e sítio da entidade (facultativo)	Art. 54 da Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nºs 2.622/2015-P e 1.142/2020-P; Lei nº 12.527/2011, arts. 3º, I a V, 5º, 7º, VI, e 8º, §1º, IV, e §2º.	X		
4	A publicidade do certame é insuficiente ou inadequada ou há redução do prazo útil mínimo da modalidade?	Art. 54 c/c 55, Lei nº 14.133/2021; art. 8º, §1º, IV, e §2º, Lei nº 12.527/2011 e Acórdãos TCU nº 9236/2011-1C, 727/2010-1C e	X		

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO					
Nº	Procedimento	Base Legal	S	N	N/A
		1.142/2020-P.			
5	Consta <b>documento de formalização de demanda</b> , com a justificativa da necessidade, a indicação do objeto e a expectativa dos resultados a serem alcançados?	Art. 12, VII, Lei nº 14.133/2021. Art. 8º do Decreto nº 10.947/2022 e § 1º do art. 10 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022.		X	
6	Consta <b>estudo técnico preliminar</b> ?	Art. 18, I e §§ 1º e 2º, Lei nº 14.133/2021.	X		
7	Na <b>descrição da necessidade</b> , a organização indicou a diretamente a solução (bem, serviço ou obra), quando deveria detalhar a necessidade?	Art. 18, I, Lei nº 14.133/2021	X		
8	Há indício de que a necessidade seja ilegítima, falsa ou inexistente, somente para justificar uma contratação?	Art. 18, I, Lei nº 14.133/2021; Acórdão TCU nº 90/2022 - Plenário		X	
9	Há indícios de que as <b>quantidades licitadas</b> são incompatíveis com a demanda?	Arts. 18, §1º, IV, e 40, III, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nº 2321/2020-P e 989/2023-P.	X		
10	Falta memória de cálculo e documentos que dão suporte às estimativas de quantidades?	Arts. 18, §1º, IV, e 40, III, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nº 2321/2020-P e 989/2023-P.	X		
11	O <b>orçamento estimado</b> foi realizado de maneira adequada?	Arts. 18, IV, e 23, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU-Plenário nº 694/2014 e 1678/2015 e IN SEGES/ME nº 65/2021.			
12	Há indícios de vínculo entre fornecedores que ofereceram orçamento para estimativa de preços?	Acórdão TCU nº 4.561/2010-1.		X	
13	Nos editais das licitações cujo objeto seja divisível, houve falta de <b>parcelamento</b> do objeto em itens, lotes ou etapas, assim como deixou de adjudicar por item e adjudicou o objeto pelo menor preço global?	Arts. 47, II; 18, §1º, VIII, e 40, V, Lei nº 14.133/2021; Súmula TCU nº 247.		X	
14	Em caso de aquisição por <b>lote</b> , a justificativa para tanto está adequada?	Art. 82, §1º, Lei nº 14.133/2021, Súmula TCU nº 247 e Acórdãos TCU-Plenário nº 2901/2016 e 1893/2017.			X
15	Existe no ETP levantamento de mercado para definição da melhor solução? <b>Obs.:</b> Quando se tratar de compra, locação ou <u>acesso a bens</u> , obrigatoriamente deve ter levantamento de mercado, conforme exigido pelo art. 44 da Lei nº 14.133/2021 e alínea “c”, III, do art. 9º da IN Seges 58/2022.	Arts. 18, §1º, V, e 44, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nº 120/2018-P, 6767/2020-1C, 2432/2021-2C ; IN 58/2022.		X	
16	Houve elaboração <i>pro forma</i> do ETP? (ETP elaborado depois do Termo de Referência)	Acórdão nº 2037/2019 e 122/2020 - P; incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei nº 200/67		X	
17	Consta <b>termo de referência</b> ?	Arts. 6º, XXIII; 18, II, e §1º, Lei nº	X		

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO					
Nº	Procedimento	Base Legal	S	N	N/A
		14.133/2021.			
18	O objeto licitado está definido de forma <b>imprecisa e insuficiente</b> ?	Arts. 18, II, e 40, §1º, Lei nº 14.133/2021 e Súmula TCU nº 177.		X	
19	Há <b>indicação de marca</b> no Projeto Básico/Termo de Referência sem justificativa?	Arts. 41 e 42, Lei nº 14.133/2021; Acórdão nº 535/2022-P; Súmula nº 270		X	
20	Há <b>vedação de marca ou produto</b> no Termo de Referência/Projeto Básico sem justificativa?	Art. 41, III, Lei nº 14.133/2021.		X	
21	Consta o <b>edital</b> e respectivos anexos?	Art. 25, Lei nº 14.133/2021.	X		
22	Em caso de <b>pregão presencial</b> , a sua necessidade foi devidamente justificada?	Art. 17, §2º, Lei nº 14.133/2021.			X
23	O edital deixou de exigir declaração de que a empresa cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas?	Art. 63, IV, Lei nº 14.133/2021.		X	
24	O edital veda a <b>participação</b> de consórcios sem a devida motivação?	Art. 15, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nº 3.129/2019-P e 1328/2022-P.	X		
25	Há proibição de participação de empresa em litígio judicial com a Entidade?	Art. 9º, I, "a", Lei nº 14.133/2021; Acórdãos nº 2.434/2011-TCU-Plenário, 1.336/2010-TCU.		X	
26	Foi indevidamente vedada a participação de empresa em processo de recuperação?	Acórdão TCU nº 1697/2023-Plenário e AREsp STJ nº 309.867/ES.	X		
27	Houve proibição de participação de empresas com sócios em comum ou empresas de mesmo grupo econômico? (Exceto dispensa de licitação).	Arts. 9º, I, "a", 14, V, Lei nº 14.133/2021 e Acórdão TCU nº 2803/2016-Plenário.		X	
28	Exige-se, na fase de habilitação ou de classificação, <b>amostras</b> a todos os licitantes, quando o correto deveria ser apenas na fase de classificação (julgamento), do licitante provisoriamente em primeiro lugar?	Art. 42, §§2º e 3º, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nº 6.121/2020-1C, 2.640/2019-P e 7246/2022-1C.		X	
29	Foram exigidos documentos de <b>habilitação</b> além do rol taxativo previsto nos arts. 62-70 da Lei nº 14.133/2021?	Arts. 62-70, Lei nº 14.133/2021, Acórdãos TCU - Plenário nº 3192/2016 e 2197/2007.	X		
30	Há cláusula que exija a apresentação de documentação com firma reconhecida em cartório?	Art. 12, Lei nº 14.133/2021 e Acórdãos TCU-Plenário nº 4061/2020 e 604/2015.		X	
31	Há especificações que direcionam a contratação para determinado fornecedor?	Art. 9º, I, Lei nº 14.133/2021 e Acórdão TCU 2622/2015-Plenário.		X	
32	Consta exigência de documentação relativa à <b>habilitação jurídica</b> ?	Art. 66, Lei nº 14.133/2021.	X		
33	Foi exigida indevidamente certidão simplificada expedida pela junta comercial?	Art. 66, Lei nº 14.133/2021 e Acórdão TCU nº 7856/2012-Segunda Câmara.		X	

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO					
Nº	Procedimento	Base Legal	S	N	N/A
34	Exige-se alvará de funcionamento ou localização na habilitação jurídica sem a devida fundamentação?	Art. 66, Lei nº 14.133/2021 e Acórdão nº 7982/2017-Segunda Câmara.		X	
35	Consta exigência de documentação relativa à <b>habilitação fiscal, social e trabalhista</b> ?	Art. 68, Lei nº 14.133/2021.	X		
36	Consta exigência da apresentação da documentação relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da CF/88?	Art. 68, VI, Lei nº 14.133/2021.	X		
37	Exige-se “quitação” em vez de “regularidade” fiscal?	Art. 66, Lei nº 14.133/2021 e Súmula TCU nº 283.		X	
38	Exige-se indevidamente certidão negativa de “débito salarial ou infrações trabalhistas”?	Art. 66, Lei nº 14.133/2021 e Acórdãos TCU nº 628/2019-Plenário e 434/2010-Segunda Câmara.		X	
39	Exige-se indevidamente certidão (nada consta) de distribuição cível e/ou criminal?	Art. 66, Lei nº 14.133/2021 e Acórdãos TCU Plenário nº 808/2003 e 3192/2016.		X	
40	Exige-se indevidamente certidão negativa de débitos trabalhistas em nome do sócio da empresa licitante?	Art. 66, Lei nº 14.133/2021 e Acórdão TCU nº 628/2019-Plenário.		X	
41	Consta exigência de documentação relativa à <b>qualificação técnico-profissional e técnico-operacional</b> , quando for o caso?	Art. 67, Lei nº 14.133/2021.	X		
42	Exige-se número mínimo, máximo ou fixo de atestados?	Art. 67, I e II, Lei nº 14.133/2021; Ac. TCU 3123/2021 – P.		X	
43	O edital exigiu nos atestados comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a <b>50%</b> do quantitativo a executar?	Art. 67, § 2º; Ac. TCU nº 1251/2022 – 2C; Acórdão TCU nº 1221/2020 – P.		X	
44	Foi exigida qualificação técnica em relação a <b>parcelas pouco relevantes</b> do objeto licitado?	Art. 67, §1º, Lei nº 14.133/2021; Acórdão TCU 1948/2022 – P; Súmula TCU 263/2011.		X	
45	A qualificação técnica exige profissional do <b>quadro permanente</b> , restringindo a forma de comprovar esse vínculo (somente carteira de trabalho, por exemplo), sem permitir que se comprove por meio de contrato de trabalho regido pela legislação civil comum?	Acórdãos nºs 2.361/2018-P, 409/2020-P; 1336/2022 – 2C; Súmula 272 do TCU.		X	
46	Foi exigido indevidamente que os atestados estejam acompanhados de cópias de <b>notas fiscais ou contratos</b> ?	Art. 67, I e II, da Lei nº 14.133/2021; Ac TCU 796/2022 – P.		X	
47	Exige-se certificado de <b>qualidade</b> que não é obrigatório por lei como requisito de habilitação? (Exemplos: ISO, ABIC, CBQPH, etc).	Art. 37, XXI, da CF, Art. 42, §1º, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nºs 381/2009 e 3.291/2014 – P.		X	
48	O edital vedou o <b>somatório de atestados</b> para comprovação da quantidade mínima de serviço compatível com o objeto licitado sem justificativa?	Art. 67, I e II, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nºs 7.105/2014-2C, 8.677/2019-2C, 409/2020-P, 1.019/2020-P.		X	
49	O edital proibiu a apresentação de atestados emitidos por	Art. 67, I e II, Lei nº 14.133/2021;		X	

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO					
Nº	Procedimento	Base Legal	S	N	N/A
	empresas do mesmo <b>grupo econômico</b> ?	Acórdão TCU nº 2.241/2012 e 451/2020 – P.			
50	Foi exigido atestado com limitação de tempo? Por exemplo, comprovação que já executou serviço compatível nos últimos 5 anos.	Art. 67, §2º, Lei nº 14.133/2021; Acórdão TCU nº 2205/2014-2C.		X	
51	Foi exigido comprovação de Capital Circulante Líquido CCL em contratação de serviço <b>SEM</b> dedicação exclusiva de mão de obra?	Ac. TCU nº 790/2022 – P.		X	
52	Houve exigência indevida de registro no conselho profissional (CREA, CRA etc.)?	Ac TCU nº 2573/2021-P (exigência de Crea para jardinagem).		X	
53	Houve exigência de atestado de capacidade técnica sem definição de parâmetros objetivos para sua avaliação (definição de parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo)?	Art. 67, I, Lei nº 14.133/2021; Acórdãos TCU nº 2237/2021-P, 2263/2021-P, 3123/2021-P e 5960/2021-2C.		X	
54	Foi exigida <b>carta de solidariedade</b> emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor, sem motivação adequada no processo?	Art. 41, IV, Lei nº 14.133/2021.		X	
55	Consta exigência de documentação relativa à <b>qualificação econômico-financeira</b> , quando for o caso?	Art. 69, Lei nº 14.133/2021.	X		
56	Exige-se indevidamente certidão negativa de protesto?	Art. 69, Lei nº 14.133/2021 e Acórdão 1446/2015-Plenário		X	
57	Exige-se indevidamente declaração de habilitação ou certificado de regularidade profissional?	Art. 69, Lei nº 14.133/2021 e Acórdão 1446/2015-Plenário e 8019/2023-1ª Câmara.		X	
58	Exige-se capital social <b>integralizado</b> ?	Arts. 37, XXI, CF e 69, §4º, Lei nº 14.133/2021.		X	
59	A garantia de proposta, se exigida, está acima do percentual de 1% do valor estimado da contratação?	Art. 58, Lei nº 14.133/2021.			X
60	Os índices contábeis são <b>incomuns</b> e estão <b>acima</b> de valores usuais (por exemplo, liquidez acima de 1,5 ou Grau de Endividamento de no máximo 0,3)?	Art. 69, §5º, Lei nº 14.133/2021; Súmula TCU 289/2016.		X	
61	Há indícios da designação de servidores que desempenham funções essenciais na licitação com vínculo habitual com licitantes ou contratados? <b>Obs.1</b> – A proibição de vínculo se estende a eventual subcontratado. <b>Obs.2</b> – Um controle poderia ser um documento em que o servidor declare não possuir tal vínculo.	Arts. 7º, III, e 122, § 3º, Lei nº 14.133/2021; Decreto nº 11.246/2022.		X	
62	O certame foi conduzido pela autoridade competente, ou seja, por <b>agente de contratação/pregoeiro</b> designado pela autoridade competente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública?	Art. 8º, Lei nº 14.133/2021 e art. 10, IN nº 02/2023/TCMPA.		X	

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO					
Nº	Procedimento	Base Legal	S	N	N/A
63	O agente de contratação possui atribuições relacionadas a licitações e contratos ou que possuam formações compatível ou qualificação atestada por certificação emitida por Escola de Governança Pública?	Art. 7º, II Lei nº 14.133/2021 e Art. 9, IN nº 02/2023/TCMPA		X	
64	O agente de contratação (ou pregoeiro) designado praticou algum ato da fase interna da licitação que pode caracterizar falta de segregação de funções? Ex.: elaboração do ETP, TR, Pesquisa de Preços, edital, etc.	Arts. 5º, 7º, §1º, e 8, Lei nº 14.133/2021; art. 12, §§8º e 9º, IN nº 02/2023/TCMPA; Acórdãos TCU 3.381/2013-P, 2.448/2019-P e 2146/2022-P.	X		
65	Consta índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos?	Art. 25, §§7º e 8º, Lei nº 14.133/2021.	X		
66	Existem instruções e normas para os <b>recursos</b> ?	Art. 25, Lei nº 14.133/2021.	X		
67	Foram estabelecidas as condições de recebimento do objeto da licitação?	Art. 25, Lei nº 14.133/2021.	X		
68	Consta minuta do termo do contrato obrigatório como anexo?	Art. 25, §3º, Lei nº 14.133/2021.	X		
69	Em caso de substituição do termo de contrato obrigatório por outros documentos hábeis, a exemplo da carta contrato ou da nota de empenho, o objeto licitado refere-se a bens a serem adquiridos mediante entrega imediata e integral ou dispensa de licitação em razão de valor?	Art. 95, Lei nº 14.133/2021.			X
70	Em caso de pregão, consta a exigência da apresentação de declaração dos licitantes dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação?	Art. 63, I, Lei nº 14.133/2021.	X		
71	Em caso de <b>registro de preços</b> , o prazo de validade da ata está adequado (um ano, prorrogável por igual período)?	Art. 84, Lei nº 14.133/2021.	X		
72	Em caso de registro de preços, o instrumento convocatório respeita os limites de adesões (50% do quantitativo dos itens por adesão e, na totalidade, o dobro)?	Art. 86, §§4º e 5º, Lei nº 14.133/2021.		X	
73	Em caso de registro de preços com mais de um contratante, realizou-se procedimento público de intenção de registro de preços?	Art. 86, caput e §1º, Lei nº 14.133/2021.		X	
74	Consta do processo <b>parecer jurídico</b> com análise efetiva do certame?	Art. 53, Lei nº 14.133/2021 e Acórdão TCU nº 1944/2014-Plenário.		X	
75	O parecer do <b>Controle Interno</b> possui os pontos de controle mínimos?	Art. 169, Lei nº 14.133/2021 e Anexo II, IN nº 22/2021/TCMPA.		X	

### 2.1.1. Itens relativos a não conformidade:

**a) Item 3 e 4 - Omissão na publicação de edital de licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) em descumprimento ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021. Publicidade insuficiente.**

A publicidade é um dos princípios fundamentais dos processos licitatórios, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 37, caput) e reforça a Lei nº 14.133/2021. A divulgação adequada garante que a sociedade, os potenciais licitantes e os órgãos de controle tenham amplo acesso às informações do certame, assegurando transparência, igualdade de oportunidades e competitividade. Durante a auditoria, constatou-se que o gestor da Câmara Municipal de Canaã dos Carajás não publicou o edital no PNCP, em flagrante descumprimento do art. 54 da Lei nº 14.133/2021. Essa omissão gera as seguintes consequências:

- (1) **Ilegalidade** – O descumprimento do **Art. 54 da Lei nº 14.133/2021** sujeita o gestor responsável às sanções previstas nos **Artigos 154 e 155 da mesma lei**;
- (2) **Redução da transparência** – A ausência de publicação no PNCP restringe o **acesso público às informações do certame**, contrariando os princípios constitucionais da **publicidade e transparência**;
- (3) **Menor competitividade** – A limitação da divulgação pode **reduzir o número de participantes**, dificultando a obtenção de melhores propostas e preços para a Administração;
- (4) **Impacto na imagem institucional** – A omissão compromete a **imagem do município**, podendo sugerir **falta de transparência ou restrição à concorrência**.

**Recomendação:** Recomenda-se a imediata **publicação do edital no PNCP**, garantindo **ampla divulgação** e cumprimento da legislação vigente.

**b) Item 5 – Falhas no Documento de Formalização de Demanda (DFD) – Descumprimento do art. 12, VII da Lei 14.133/21, art. 8º do Decreto 10.947/22 e §1º do art. 10 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022.**

Após análise do Documento de Formalização de Demanda (DFD), esta Unidade Técnica identificou as seguintes não conformidades:

- (1) **Ausência de levantamento de mercado** – O DFD não apresenta evidências de pesquisa de preços, imprescindível para justificar os valores estimados e garantir a competitividade, conforme determina o art. 8º, IV, do Decreto nº 10.947/2022.
- (2) **Falta de justificativa detalhada da necessidade** – O documento não apresenta análise

técnica e econômica que fundamente a contratação, conforme exigido pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021. A justificativa deve demonstrar que esta é a melhor solução para atender ao interesse público e incluir uma comparação com alternativas possíveis.

- (3) **Grau de prioridade indefinido** – O DFD não especifica os critérios utilizados para classificar a prioridade da demanda, o que compromete o planejamento orçamentário.
- (4) **Ausência de vinculação com outros documentos** – O documento não analisa dependências com outros DFDs, conforme exigido pelo art. 8º, VII, do Decreto nº 10.947/2022. Se houver sequência de contratações interligadas, isso deve ser explicitado para planejamento adequado.
- (5) **Alinhamento com o Plano Anual de Contratações (PAC)** – O documento não menciona se a contratação está prevista no PAC, conforme exige o Decreto nº 10.947/2022. Caso não esteja, deveria haver uma justificativa formal para sua inclusão extraordinária.

**Recomendação:** O DFD apresenta falhas em diversos pontos exigidos pelo Art. 8º do Decreto nº 10.947/2022. Recomenda-se a correção das seguintes lacunas:

- (a) Detalhar melhor a justificativa da necessidade.
- (b) Apresentar a estimativa de quantidade, se aplicável.
- (c) Elaborar uma estimativa preliminar de custos.
- (d) Incluir a data pretendida para conclusão.
- (e) Classificar o grau de prioridade da demanda.
- (f) Verificar dependências com outros DFDs.

Esses ajustes são imprescindíveis para garantir a conformidade do DFD com os requisitos legais e permitir um planejamento eficiente.

### **c) Não demonstração da necessidade de contratação**

Durante a auditoria, verificou-se a ausência de justificativa técnica e econômica detalhada para a contratação. O Documento de Formalização de Demanda (DFD) apresenta explicação genérica, sem demonstrar a real necessidade do objeto, a estimativa de consumo e os critérios para definição das quantidades contratadas.

A justificativa da contratação deve obrigatoriamente responder a quatro questões essenciais:

**1** **Por que precisa?** – Qual a necessidade específica da Câmara Municipal para adquirir marmitex e refeições por quilo?

2] **Qual o consumo previsto?** – Existe um levantamento quantitativo que comprove a demanda?

3] **Que quantidade precisa?** – A quantidade contratada foi estimada com base em parâmetros objetivos e históricos de consumo?

4] **Como vai utilizar?** – Há um plano de distribuição das refeições que justifique o quantitativo solicitado?

A ausência dessas informações viola o Art. 18 e Art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021, que exige justificativa robusta e planejamento adequado para contratações públicas. Além disso, se a despesa não for rotineira, ou se não houver registros organizados de contratações similares anteriores, o setor responsável deve apresentar elementos concretos que comprovem a necessidade da contratação e a coerência do quantitativo solicitado.

Problemas no planejamento podem ocasionar compras erradas; objetos de qualidade inferior; falta de material; mal dimensionamento do produto; desperdício de dinheiro público; risco de procedimentos licitatórios ilegais e, conseqüentemente, contratações ilegais e rescisão contratual. Entende-se não haver nenhum impeditivo legal ou principiológico constitucional para que o Poder Público possa custear pequenos lanches ou até mesmo refeições nos eventos que realiza, desde que haja vinculação à viabilização da atividade finalística do órgão ou entidade pública promotora do evento. Sendo irregular a realização desse tipo de gasto em finalidades que não se coadunem com as atividades precípua do órgão.

Há uma aparente discricionariedade do Gestor na determinação do objeto a ser licitado, porém torna-se imprescindível que, antes de se decidir por uma contratação, o gestor público avalie e demonstre diligentemente nos autos a sua efetiva e real necessidade, considerando os princípios, de observância obrigatória, que regem a aplicação dos recursos públicos, insculpidos no caput do art. 37 da Constituição federal e no art. 2º da Lei nº 9.784/99, em especial, os princípios da moralidade, razoabilidade, motivação, eficiência e atendimento ao interesse público.

Não há motivação ou justificativa de contratação, pela CM de Canaã dos Carajás/Pa, para aquisição de marmitex e refeições por quilo.

Nesse sentido manifesta-se o Tribunal de Contas da União – TCU :

*Acórdão nº 473/2009-Plenário - TCU, TC 013.456/2005-6, rel. Min. Raimundo Carreiro, 18/03/2009. SUMÁRIO (...) 3. É irregular a realização de despesas não vinculadas à atividade fim do órgão/entidade com solenidades, festividades, eventos comemorativos e quaisquer congêneres, e a conseqüente impossibilidade*

*de se realizar despesas desta natureza à conta dos cofres públicos em virtude da falta de amparo legal. (...) (grifou-se)*

*Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 26 Em razão de diversas irregularidades detectadas anteriormente, em sede de processo de denúncia, vários responsáveis do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro – CRA/RJ - intentaram recurso de reconsideração junto ao Tribunal. Uma das irregularidades discutidas no recurso referia-se à contratação de fornecimento de lanches, refeições e coquetéis. No entender do relator, “ gastos com lanches ou coffee breaks oferecidos durante eventos, seminários ou reuniões realizados no âmbito de um órgão ou entidade, por vezes, são justificáveis, pois relacionados às atividades do órgão ”. Todavia, no caso examinado, o relator, citando o relator do acórdão recorrido, enfatizou que “além do fornecimento de refeições diárias para os seus empregados, contratou-se o fornecimento diário não só de água, café e lanches, mas de jantares semanais para os participantes das reuniões do Conselho, de festas de fim de ano, com cardápio especial, de garçons para servir, entre outros. Trata-se, portanto, de duas contratações totalmente dissociadas dos objetivos do CRA/RJ e pagas com recursos do Conselho, o que fere o princípio da legalidade ”. Assim, por entender que esta e as demais irregularidades detectadas anteriormente continuaram não elididas, o relator, com a anuência do Plenário, negou provimento aos recursos de reconsideração. Acórdão n.º 1730/2010-Plenário, TC-000.303/2010-5, rel. Min. Benjamin Zymler, 21.07.2010. (grifo nosso)*

*TCU - Acórdão nº 1386/2005-Plenário, TC 001.722/2003, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. ACÓRDÃO (...) 9.6.5. abstenha-se de realizar despesas com festividades, eventos comemorativos, lanches e refeições para servidores, conselheiros e convidados, presentes, brindes e outras congêneres, incompatíveis com as finalidades institucionais da entidade; (grifo nosso)*

Há que se ter a necessária justificativa da necessidade a ser atendida, tendo sempre como baliza o interesse público. Desta feita deverá o ordenador da CM de Canaã dos Carajás justificar a aquisição dos itens acima relacionados uma vez que não estão relacionados a atividade-fim do órgão. Diante do exposto, **recomenda-se a notificação do ordenador de despesas** para que apresente esclarecimentos sobre:

- 1** **Controle de estoque dos itens contratados** – Informar se há registros sobre o consumo de refeições em períodos anteriores.
- 2** **Demonstração da efetiva utilização dos objetos** – Apresentar **dados históricos e estimativas fundamentadas** que justifiquem a quantidade licitada.

**3** **Cálculo dos quantitativos contratados** – Explicar a metodologia utilizada para definir as quantidades do Termo de Referência e apresentar documentos comprobatórios.

O cumprimento dessas recomendações é **fundamental para evitar sanções** e garantir a **conformidade do processo licitatório** com a legislação vigente.

**d) Item 7 - Na descrição da necessidade, a organização indicou a diretamente a solução (bem, serviço ou obra), quando deveria detalhar a necessidade. Desobediência art. 18, I, da Lei 14.133/2021.**

O texto do DFD menciona explicitamente que a contratação visa o fornecimento de **marmitex**, indicando a solução (aquisição de alimentos) em vez de focar inicialmente apenas na **necessidade**. O DFD deveria inicialmente focar em detalhes sobre a falta de alimentos, o impacto dessa situação para os servidores da Câmara e, posteriormente, justificar a escolha da solução com base em uma análise técnica, econômica e no levantamento de mercado.

A descrição da necessidade no DFD, sob análise, mistura a necessidade pública com a solução (aquisição de marmitex). De acordo com as melhores práticas e a Lei nº 14.133/2021, a necessidade deve ser descrita de forma separada da solução, garantindo que o foco inicial seja no problema público a ser resolvido, antes de mencionar a solução proposta. Isso seria importante para manter a conformidade com os princípios de transparência e avaliação técnica nas contratações públicas.

**Recomendação:** Reformular o DFD, garantindo que a necessidade seja descrita separadamente da solução proposta.

**e) Item 10 – Ausência de clareza na estimativa das quantidades a serem contratadas.**

O art. 18, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021 lista, dentre os itens obrigatórios do ETP, a estimativa das quantidades para a contratação, demandando a sua apresentação junto das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte.

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** menciona a **necessidade de refeições** para atender às demandas da Câmara, mas **não detalha a periodicidade e os critérios de distribuição das refeições**. **Não há uma planilha de consumo anterior** para justificar o volume licitado ou sequer a menção a quais contratações anteriores foram utilizadas para a elaboração da estimativa. Dessa maneira, entende-se pela ausência de clareza na estimativa das quantidades para a contratação, em infração ao aludido dispositivo legal. Sem dados concretos sobre a **rotina de**

**consumo na Câmara**, não é possível afirmar que essa quantidade é compatível.

**Recomendação:** Apresentar **dados históricos e critérios objetivos** para definir as quantidades.

**f) Item 15 – Ausência de levantamento de mercado.** O levantamento de mercado é um componente essencial do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, conforme estabelecido pela **Lei nº 14.133/2021**. Sua finalidade é identificar e analisar as alternativas disponíveis no mercado para suprir a necessidade da administração pública, bem como justificar, sob os aspectos técnicos e econômicos, a solução a ser contratada. Esta obrigação está disposta no **art. 18, § 1º, V**, da referida lei.

No caso de contratações envolvendo **compras, locações ou acesso a bens**, o levantamento de mercado torna-se **obrigatório**. Em especial, o **art. 44 da Lei de Licitações** reforça a necessidade de que o processo de escolha da solução contratada seja baseado em uma análise ampla das opções disponíveis, sempre fundamentada em critérios técnicos, econômicos e de eficiência.

Na situação em análise, o gestor declarou que o **levantamento de mercado** foi realizado através do banco de preços. **Não foram listadas as alternativas disponíveis no mercado**, tampouco foi apresentada uma **justificativa técnica ou econômica** para a escolha da solução adotada. Essa falha compromete a qualidade do planejamento e a transparência do processo licitatório, caracterizando, assim, **infração aos arts. 18, § 1º, V, e 44 da Lei nº 14.133/2021**.

A ausência do levantamento de mercado impede que a administração tenha certeza de que está optando pela solução mais vantajosa, além de restringir a competitividade e a possibilidade de identificar alternativas que possam oferecer melhores condições de preço e qualidade. Tal omissão afeta diretamente a economicidade e a eficiência do processo licitatório, violando os princípios que regem as contratações públicas.

**g) Item 24 – Vedação à participação de consórcios sem motivação.** Segundo o art. 15 da Lei nº 14.133/2021, a possibilidade de participação de pessoas jurídicas em consórcios nas licitações é a regra, a qual só pode ser afastada mediante vedação devidamente justificada no processo. No caso em vista, a CLÁUSULA 4.2, LETRA D, ITEM IX DO EDITAL vedou a participação de consórcios na licitação, sem que qualquer justificativa fosse apresentada para tanto. Por tal motivo, tem-se pela violação do dispositivo.

**h) Item 62 – Elevado risco de condução do certame por autoridade incompetente.** - Nomeação irregular de pregoeiro comissionado. O **art. 8º da Lei nº 14.133/2021** estabelece que a licitação será conduzida pelo **agente de contratação**, o qual, na modalidade licitatória de pregão, é denominado **pregoeiro**. O pregoeiro deve ser nomeado pela autoridade competente **dentre os servidores efetivos da Administração**. No mesmo sentido, o **art. 10 da Instrução Normativa nº 02/2023/TCMPA** também reforça a obrigatoriedade de que o pregoeiro seja servidor efetivo, garantindo que o certame seja conduzido por uma autoridade devidamente qualificada e legitimada.

Data Pqto	Nome	Tipo Cargo	Cargo	Base	Gratificação	Outros	Bruto	IRRF	Prev.	Outros Desc.	Total Desc.	Líquido
31/01/2024	NUBIELY FLAVIA DE LIMA CARVALHO	EXCLUSIVAMENTE COMISSONADO	CHEFE(A) DE RH	7.084,17	3.542,09	900,00	11.526,26	1.710,07	810,59	0,00	2.520,66	9.005,60
31/01/2024	OSEIAS LIMA DA FONSECA	EXCLUSIVAMENTE COMISSONADO	CHEFE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS	7.084,17	4.342,09	900,00	12.326,26	2.034,35	810,59	0,00	2.844,94	9.481,32

Com base nas informações obtidas, constatou-se que a Sr. Oseas Lima da Fonseca, nomeado pregoeiro da Câmara Municipal de Canaã dos Carajás, **não é servidor efetivo**, mas sim **comissionado**, o que contraria as disposições legais acima mencionadas. O vínculo de servidor comissionado, por definição, é transitório e não possui as mesmas garantias de estabilidade e neutralidade que são exigidas para o exercício de funções estratégicas na condução de processos licitatórios. Portanto, conclui-se pela existência de um elevado risco de comprometimento da lisura do processo licitatório, considerando que a nomeação de um servidor comissionado como pregoeiro seria **nula**. Tal situação pode resultar em questionamentos sobre a regularidade do certame, infringindo os dispositivos legais mencionados e comprometendo a validade dos atos administrativos praticados no âmbito dessa licitação.

A nomeação de servidor comissionado, para o exercício da função de pregoeiro na Câmara Municipal de Canaã dos Carajás **não está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa nº 02/2023/TCMPA**. Por se tratar de um requisito de legalidade essencial, a nomeação deve ser **revogada** e substituída por um servidor **efetivo**, conforme as normas legais vigentes. **Recomenda-se** que a autoridade competente regularize a situação, nomeando um servidor efetivo para a função de pregoeiro, a fim de garantir a **legalidade e legitimidade** dos processos licitatórios conduzidos pela Câmara Municipal de Canaã dos Carajás, evitando, assim, a anulação dos atos administrativos e possíveis responsabilizações futuras.

**i) Item 64 – Indevida elaboração do edital do certame pelo pregoeiro – Violação ao princípio da Segregação das funções.** No presente caso, constatou-se que o **Termo de Referência** foi elaborado

pelo **pregoeiro** responsável pela condução do certame licitatório, **Sr. Oseias Lima da Fonseca**. Tal conduta, no entanto, acarreta **risco elevado** ao processo licitatório, ao atribuir atividades sensíveis como a confecção do termo de referência que define as necessidades da Administração e orienta a formulação do edital, especificando o objeto a ser contratado, requisitos, estimativas de preços, e aspectos técnicos como definição de regras de contratação a elaboração das regras do edital e, subsequentemente, o julgamento do certame com base nessas mesmas regras, a uma única pessoa. Essa prática **contraria o princípio da segregação de funções**, que visa evitar a concentração de responsabilidades e garantir a imparcialidade e transparência no processo licitatório.

O **princípio da segregação de funções** é fundamental para assegurar que diferentes etapas do processo licitatório sejam desempenhadas por agentes distintos, reduzindo os riscos de fraude, conflito de interesses ou erros administrativos. No caso em análise, o acúmulo de funções pelo pregoeiro compromete a imparcialidade e a objetividade do julgamento, uma vez que o mesmo agente que define as regras também é o responsável por aplicá-las e fiscalizá-las.

A concentração de atividades em um único agente público dificulta a detecção de erros ou fraudes, reduzindo a efetividade dos mecanismos de fiscalização e controle. Isso compromete a **transparência** do certame, abrindo margem para questionamentos e possíveis **anulações**. Este entendimento é respaldado pela **jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)**<sup>1</sup>, que já se manifestou diversas vezes sobre a importância da segregação de funções como mecanismo essencial para a **transparência e integridade** dos processos licitatórios.

#### **j) Item 73 – Ausência de parecer jurídico com análise efetiva dos autos.**

A presença de parecer jurídico nas licitações é uma exigência expressa pelo **art. 53 da Lei nº 14.133/2021**, que determina que o parecer jurídico deve incluir a **análise e apreciação efetiva** de todos os elementos essenciais à contratação. O referido artigo também exige que o parecer contenha a exposição dos **pressupostos de fato e de direitos considerados** na análise jurídica, incluindo contratações diretas, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e seus termos aditivos.

O **Tribunal de Contas da União (TCU)** já se manifestou diversas vezes acerca da ilegalidade de pareceres jurídicos que apresentem conteúdo **sintético ou genérico**, sem demonstrar a análise aprofundada do processo licitatório. Pareceres meramente formais ou superficiais são considerados insuficientes para atender à exigência legal de assegurar a regularidade dos atos

---

1 Acórdão 2296/2014-TCU-Plenário; Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário; Acórdão 1375/2015-TCU-Plenário.

administrativos, conforme entendimento consolidado em jurisprudência da Corte de Contas.

No presente caso, observou-se que, apesar da quantidade significativa de **não conformidades** identificadas no edital e nos documentos que instruem a fase interna da licitação — algumas das quais configurando infrações claras à legislação vigente —, o **parecer jurídico** emitido não mencionou qualquer dessas irregularidades. Isso indica que o parecer foi elaborado **sem a devida análise dos autos**, caracterizando-se, assim, como um documento de natureza **genérica**, em **desacordo com o que exige o art. 53 da Lei nº 14.133/2021**.

A **ausência de uma análise jurídica efetiva** compromete a integridade do processo licitatório e pode resultar na prática de atos nulos, visto que a função do parecer jurídico é justamente garantir que o certame atenda aos requisitos legais e constitucionais. Essa lacuna representa uma **infração** às normas que regem o processo licitatório e compromete a confiabilidade dos atos administrativos praticados.

#### **Recomendações:**

- O parecer jurídico deve **ser refeito**, com **análise detalhada de todas as irregularidades** identificadas na fase interna da licitação.
- O **parecerista jurídico deve justificar a legalidade do certame**, considerando os achados da auditoria.
- Em futuras licitações, recomenda-se **maior rigor na análise jurídica**, garantindo **conformidade com a Lei nº 14.133/2021**.

k) **Item 75** – O Parecer do **Controle Interno** não possui os pontos de controle mínimos. Deixou o ordenador de publicar o parecer do controle Interno no Portal do Jurisdicionado.

#### **Recomendações:**

- O **Controle Interno deve revisar e complementar o parecer**, abordando **todos os pontos de controle necessários**.
- O **ordenador de despesas deve providenciar a publicação do parecer no Portal do Jurisdicionado**, garantindo o cumprimento das normas de transparência.
- O Controle Interno deve **reforçar suas diretrizes de fiscalização**, aprimorando a análise dos processos licitatórios.

### **3 Recomendações Gerais**

Diante das irregularidades constatadas, recomenda-se:

- Notificar o Ordenador de Despesas, o Controle Interno, o Pregoeiro responsável e o Parecerista Jurídico, garantindo o direito ao contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, da CF);
- Revisar e republicar os pareceres jurídico e de controle interno, garantindo que contenham análise aprofundada dos autos e abordagem dos pontos críticos da licitação;
- Corrigir as falhas na publicidade da licitação, assegurando que todos os documentos obrigatórios sejam publicados no Portal do Jurisdicionado e PNCP;
- Revisar os processos de planejamento da contratação, especialmente no que diz respeito ao levantamento de mercado, justificativa da necessidade e estimativa de quantidades.

#### 4 CONCLUSÃO

Conclui-se que o objeto da licitação analisada não está plenamente em conformidade com os critérios legais, sendo necessárias correções e esclarecimentos.

Considerando a abertura do certame no dia 14 de fevereiro de 2025, impõem-se a necessidade deste TCM/Pa exercer sua competência de controle externo prévio incidindo sobre as minutas de editais de licitação, bem como de seus anexos, no decorrer do certame, prevenindo, desta forma, a ocorrência de prejuízos ao Erário e a Sociedade;

Recomenda-se ainda que as não conformidades sejam comunicadas ao Ordenador de Despesas, ao Controle Interno, ao Pregoeiro responsável e ao Parecerista Jurídico, para que exerçam o contraditório e a ampla defesa, conforme art. 5º, LV, da CF e Súmula STF nº 3.

É o parecer.

Belém (PA), 12 de fevereiro de 2024.

**Auditor (a):**

*Viviane Costa Coêlho Passarinho*  
Auditora de Controle Externo/TCM/Pa  
Mat. nº 500000622

Confere(m):

*Diego Martins Estácio*  
Controlador-Adjunto/2ª Controladoria

*Maria do Socorro Pessoa da Silva*  
Controladora/2ª Controladoria