



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Processo nº: 2914/2023

Fls.: 83

Visto: 

DESPACHO

À Procuradora-Geral, para conhecimento e deliberação quanto ao parecer que segue em anexo.

São Luís, 18 de dezembro de 2023.

**FÁTIMA TEIXEIRA DE SOUSA
PROCURADORA ADJ. ADMINISTRATIVA
MAT 8953-2
OAB 6182/MA**



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Parecer: 327/2023

Processo nº: 2914/2023

Interessado: Secretaria Administrativa da CMSL

Assunto: Contratação de empresa especializada em auditoria interna com foco nas normas ISO 9001:2015 com vistas assegurar a manutenção do sistema de gestão da qualidade da Câmara Municipal de São Luís

**EMENTA: ADMINISTRATIVO.
AUDITORIA INTERNA.
MANUTENÇÃO NORMAS ISO
9001:2015. CONTRATAÇÃO
DIRETA. PEQUENO VALOR.
ART. 24, II, DA LEI N. 8.666/93.
EXIGÊNCIAS CUMPRIDAS.
MINUTA DE CONTRATO
APROVADA. DEFERIMENTO.**

O feito versa acerca da contratação de empresa especializada em auditoria interna com foco nas normas ISO 9001:2015 com vista a assegurar a manutenção do sistema de gestão da qualidade da Câmara Municipal de São Luís, tendo como objetivo desta auditoria, garantir a conformidade contínua com os requisitos estabelecidos pela Norma ABNT NBR ISO 9001:2015 que disciplina: " 9.2. Auditoria interna, (9.2.1) A organização deve conduzir auditorias internas a intervalos planejados para promover informação sobre se o sistema de gestão da qualidade: a) Está conforme com: 1) Os requisitos da própria organização para o seu sistema de gestão da qualidade; 2) Os requisitos desta Norma; b) Está implementado e mantido eficazmente", buscando promover a melhoria contínua de nossos processos, já obtida por esta Casa Legislativa nos anos anteriores, com vistas a garantir a assiduidade no desempenho com eficiência as atividades



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Processo nº: 2914/2023

Fls.: 85

Visto: 

desenvolvidas por este Órgão. conforme elementos e especificações descritos no Termo de Referência (fls. 02/08).

Instruindo os autos, vieram os seguintes documentos, dentre outros:

- ✓ Memorando nº 247/2023/SA da Secretária Administrativa solicitando abertura do processo (fls. 01);
- ✓ Termo de Referência (fls. 02/08);
- ✓ Proposta da empresa IGO Instituto gestão de Qualidade (fls. 09/12);
- ✓ Despacho do presidente autorizando abertura do processo administrativo, aprovação do termo de Referência e solicitação de pesquisa de preços (fls. 14);
- ✓ Publicação da Portaria nº 03/2023, que criou a Comissão de Cotação de Preços, no Diário Oficial (fls. 15/17);
- ✓ Relatório da Cotação de Preços junto a outras empresas do ramo (fls. 18/23);
- ✓ Despacho da Comissão de Cotação de Preços deste Parlamento às fls. 24, informando o valor médio global de mercado no patamar de R\$ 4.193,45 (quatro mil, cento e noventa e três reais e quarenta e cinco centavos). Informa, também, que a considerando que a cotação da empresa local IGO Instituto gestão de Qualidade (fls. 09/12), demonstra uma vantajosidade econômica em relação ao mapa de apuração, já que o valor informado foi de **R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)**; contudo, referida empresa solicita pagamento de 50% após o aceite e os outros 50% ao final da entrega de relatório final;



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Processo nº: 2914/2023

Fls.: 86

Visto: 

- ✓ Despacho do Presidente encaminhando o feito para o Chefe do Departamento Orçamentário e Contábil a fim de informar existência de disponibilidade orçamentária (fls. 25);
- ✓ Despacho do Chefe do Departamento Orçamentário e Contábil consignando que há dotação orçamentária (fls. 26);
- ✓ Ofício nº 30/2023/CPL/CMSL enviado à empresa INSTITUTO DE GESTÃO DE QUALIDADE LTDA - IGQ, informando que a referida sociedade empresarial apresentou a proposta com o menor valor para contratação, e requerendo que enviasse documentos relativos à habilitação (fl. 27);
- ✓ Documentos de Habilitação (fls. 28/60);
- ✓ Publicação da Portaria nº 33/2023, que dispõe sobre a composição da CPL (fls. 61/63);
- ✓ Minuta do Contrato (fls. 64/73).

Com a Manifestação da Comissão de Licitação (fls. 74/82), vieram os autos para apreciação e emissão de Parecer Jurídico pela Procuradoria desta Casa Legislativa.

O processo foi iniciado através do **Memorando nº 247/2023/SA**, cujo signatário é a Secretária Administrativa da CMSL.

No **Termo de Referência** (fls. 02/08), da Secretária Administrativa/CMSL, **JUSTIFICATIVA** para a aquisição, aduzindo toda a motivação expressa no Memorando alhures e acrescenta que: *“A decisão de contratar uma empresa especializada em auditoria interna, com foco nas normas ISO 9001:2015, para a Câmara Municipal de São Luís, é crucial para garantir que mantenhamos um sistema de*



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

gestão de qualidade eficiente. Essa escolha é baseada na importância de seguir padrões internacionais e garantir que nossos processos atendam às normas."

Através do Memo nº 247/2023/SA de fls. 01, a Secretária Administrativa/CMSL solicitou autorização da Presidência para a abertura de processo para **contratação de empresa especializada em auditoria interna com foco nas normas ISO 9001:2015 com vistas assegurar a manutenção do sistema de gestão da qualidade da Câmara Municipal de São Luís, tendo como objetivo desta auditoria, garantir a conformidade contínua com os requisitos estabelecidos pela Norma ABNT NBR ISO 9001:2015 que disciplina: " 9.2. Auditoria interna, (9.2.1) A organização deve conduzir auditorias internas a intervalos planejados para promover informação sobre se o sistema de gestão da qualidade: a) Está conforme com: 1) Os requisitos da própria organização para o seu sistema de gestão da qualidade; 2) Os requisitos desta Norma; b) Está implementado e mantido eficazmente"**, buscando promover a melhoria contínua de nossos processos, já obtida por esta Casa Legislativa nos anos anteriores, com vistas a garantir a assiduidade no desempenho com eficiência as atividades desenvolvidas por este Órgão, conforme elementos e especificações descritos no Termo de Referência (fls. 02/08).

O Excelentíssimo Presidente do Parlamento Ludovicense autorizou a abertura do presente processo e aprovou o Termo de Referência, ao exarar o **Termo de Abertura** (fl. 14).

É o relatório do essencial, passamos à análise jurídica e conclusão.

Deve-se salientar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Ressalta-se ainda que a presente **manifestação se restringe tão somente à análise jurídica**, não sendo, portanto, atribuição desta procuradoria a verificação de preços decorrente da realização de pesquisa mercadológica, presumindo-se, em face da boa-fé do setor responsável, a não caracterização de superfaturamento ou sobrepreço. Do mesmo modo, por situarem-se fora da seara jurídica, não cabe examinar aqui aspectos técnicos atinentes à Contratação, a exemplo de algumas das especificações e exigências fixadas no Termo de Referência.

Nesse sentido cabe destacar o teor do Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas/CGU/AGU, que assim dispõe: *“o órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”*.

Também não abrange a presente manifestação a análise da instrução processual, cuja atribuição entendemos ser de responsabilidade dos membros da Comissão de Licitação, responsáveis pela condução do certame.

Evidencia-se ainda que a presente análise se limita aos aspectos jurídicos e formais da pretendida contratação, sob a perspectiva do arcabouço normativo aplicável e do entendimento jurisprudencial, excluída qualquer apreciação quanto ao mérito do ato administrativo.

Dito isso, cuida-se a partir de então da análise jurídica propriamente dita do pleito.

Pois bem. Trata-se de proposta de contratação, por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso II, da Lei no 8.666/93, de empresa especializada em **auditoria interna** com foco nas normas ISO 9001:2015 com vistas assegurar a manutenção do sistema de gestão da qualidade da Câmara Municipal de São Luís, conforme elementos e especificações descritos no Termo de Referência.



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Nesse panorama, é de bom alvitre evidenciar que as contratações realizadas pela Administração Pública, deverão ser precedidas, em regra, por licitação, conforme estabelece o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como o artigo 2º da Lei n.º. 8.666/93. Contudo, como toda regra tem sua exceção, a Lei de Licitações permite como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta através de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei.

Com efeito, **o legislador ordinário disciplinou algumas hipóteses de dispensa** (art. 24 da Lei no 8.666/93), de inexigibilidade (art. 25) e de licitação dispensada (art. 17), situações estas que são de caráter excepcional e que **se encontram submetidas aos princípios fundamentais norteadores de um processo licitatório**, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo. Nesse sentido, destacamos o ensinamento de Marçal Justen Filho¹:

Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação. (Destacamos)

Especificamente acerca da hipótese de licitação dispensável, **o inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 autoriza a contratação direta nos casos de pequeno valor**, fixando, como limite, 10% do valor máximo permitido para a

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 235.



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

modalidade **Convite** para compras e serviços não relacionados à obras ou serviços de engenharia, e desde que não se refiram à parcela do mesmo serviço ou compra.

Quanto ao valor total estimado no caso, sabe-se que com o advento do Decreto Federal n. 9.412/2018, o valor na modalidade Convite, para compras e serviços em geral, passou a ser de até R\$ 176.000,00, de modo que **a dispensa para situações como a presente hoje é de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais).**

Marçal Justen Filho (13ª Edição. p. 228: 2009) versa precisamente sobre os motivos que levam a dispensa da licitação:

"[...] a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. [...]. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir".

Marçal pontua ainda sobre o **princípio da economicidade**, que deve ser observado em todos os atos administrativos:

"[...] Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos".

Haja vista que **a contratação aqui pretendida apresenta o valor estimado de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), a dispensa de licitação é, a princípio, possível.**

A JUSTIFICATIVA para contratação encontra-se sintetizada no Item 2 do Termo de Referência (fls. 02/08), *in verbis*:



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

2. [...] *A auditoria interna, feita por essa empresa, nos ajudará a identificar maneiras de melhorar nossos processos internos continuamente. Isso significa que poderemos adotar práticas melhores e tornar nossas operações mais eficientes. Além disso, essa auditoria também é uma maneira transparente de prestar contas aos interessados. Ao contratar uma empresa especializada, mostramos nosso compromisso com a transparência e a responsabilidade na gestão, garantindo uma avaliação independente e imparcial do nosso sistema de gestão de qualidade. A certificação ISO 9001 traz credibilidade à instituição, mostrando nosso comprometimento com a qualidade e a excelência em nossos serviços. A auditoria regular, realizada por uma empresa especializada, é essencial para manter essa credibilidade perante a comunidade, parceiros e outras partes interessadas. Em resumo, a contratação da empresa especializada em auditoria interna com foco nas normas ISO 9001:2015 é essencial para fortalecer nosso sistema de gestão de qualidade na Câmara Municipal de São Luís, buscando continuamente a excelência em nossas atividades”.*

Importa destacar que a **presente aquisição não configura fracionamento da despesa**, máxime pela motivação consignada na Justificativa do Termo de Referência acima transcrita, a qual demonstra a **URGÊNCIA DA CONTRATAÇÃO**, quando assevera: *“A auditoria regular, realizada por uma empresa especializada, é essencial para manter essa credibilidade perante a comunidade, parceiros e outras partes interessadas. Em resumo, a contratação da empresa especializada em auditoria interna com foco nas normas ISO 9001:2015 é essencial para fortalecer nosso sistema de gestão de qualidade na Câmara Municipal de São Luís, buscando continuamente a excelência em nossas atividades”.*



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Note-se, por oportuno, que o objeto dessa auditoria interna é garantia de conformidade contínua com os requisitos estabelecidos pela Norma ABNT NBR ISO 9001:2015, disciplinadas nos itens 9.2 e 9.2.1: "9.2. Auditoria interna, 9.2.1) A organização deve conduzir auditorias internas a intervalos planejados para promover informação sobre se o sistema de gestão da qualidade: a) Está conforme com: 1) Os requisitos da própria organização para o seu sistema de gestão da qualidade; 2) Os requisitos desta Norma; b) Está implementado e mantido eficazmente", conforme informações contidas no Memo nº 247/2023/AS às fls. 01.

Portanto, a **urgência da aquisição expõe de modo claro que não há animus de fragmentar a despesa**. Há sim, o desejo, arrimado no princípio da continuidade do serviço público, de manter o Parlamento em efetivo e eficiente funcionamento, garantindo a credibilidade, continuidade, excelência, avaliações independentes e imparciais do sistema de gestão e qualidade desta Casa Legislativa.

Com relação à antecipação do pagamento solicitado pela empresa a ser contratada, em que pese a regra ser o pagamento realizado após a liquidação da despesa, conforme preceituam os arts. 62 e 63, da Lei nº 4.320/64 e o art. 65, inciso II, alínea c. Em caráter excepcional, a jurisprudência pátria vem admitindo o pagamento antecipado em situações especiais.

A título ilustrativo, colaciona-se decisões proferidas pelo Colendo TCU:

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais em que ficar devidamente demonstrado o interesse público e houver previsão editalícia, sendo necessário exigir do contratado as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto, a fim de evitar expor a Administração a



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

riscos decorrentes de eventual inexecução contratual. (Acórdão 554/2017-Plenário, relator Vital do Rêgo)

A antecipação de pagamentos só pode ocorrer se tiver sido prevista no edital e no respectivo contrato e se forem prestadas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto. (Acórdão 1614/2013-Primeira Câmara, relator Walton Alencar Rodrigues)

Nessa senda, para o pagamento antecipado, orientamos que haja comprovação de que a prestação dos serviços não poderá ser obtida sem adiantamento financeiro, mediante demonstração de que a antecipação é uma exigência da prática reiterada do negócio da empresa a ser contratada e haja inserção de cláusula no instrumento contratual que obrigue a contratada a devolver o valor antecipado devidamente atualizado, caso não execute o objeto, sem prejuízo de multa e demais sanções previstas na Lei de Licitações.

Compulsando os autos, percebe-se: A) as justificativas técnicas e econômicas estão respeitadas, conforme se demonstra no Memo nº 247/2023/SA e no Termo de Referência; B) compatibilidade com o objeto contratado, também estão respeitados, já que a divisão do valor total do contrato em parcelas faz sentido em termos de execução do objeto contratado; C) há clareza no termos do contrato, conforme Cláusula Décima Segunda – Do Pagamento no Item 12.1; D) regularidades fiscal e financeiras da contratada encontradas às fls. 47, 49 e 50; E) acompanhamento e fiscalização, bem como a revisão contratual, também estão manifestadas no contrato (Cláusula Décima Quinta – Fiscal do Contrato e Cláusula Décima Quarta).

Superada esta questão, percebe-se que foi efetuada pesquisa de preço junto ao Sistema Nacional de Banco de Preços, cujo valor médio global de mercado, importa no valor de R\$ 4.193,45 (quatro mil, cento e noventa e três reais e quarenta e cinco centavos). Nesse contexto, considerando cotação informada por



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Processo nº: 2914/2023

Fls.: 94

Visto: 

fornecedor local (fls. 09/12), ficou definida que essa proposta foi a que melhor atendeu ao interesse desta Administração, com o valor total de **R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais)**, aquém, portanto, do limite legal estabelecido para as hipóteses da dispensa previstas no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, atualizado pelo Decreto n.º 9.412, de 18 de junho de 2018.

De outra banda, há recursos suficientes para suportar a despesa proveniente da contratação em tela (fls. 26).

Constam nos autos a certidão negativa de débitos trabalhistas (fls. 52); o certificado de regularidade do FGTS (fls. 48 e 53); a certidão negativa de débitos junto ao Município do domicílio da empresa a ser contratada (fls. 50); a certidão negativa de débitos emitida pela SEFAZ - MA (fls. 47); a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos da União (fls. 49); e a Certidão Negativa de Falência, Concordatas, Recuperações Judiciais e Extrajudiciais (fls. 51).

Observa-se que os procedimentos legais foram adequadamente adotados e a minuta do contrato preenche os requisitos legais, **contudo na minuta do ajuste deverá ser inserida cláusula que obrigue a contratada a devolver o valor antecipado devidamente atualizado, caso não execute o objeto, sem prejuízo de multa e demais sanções previstas na Lei de Licitações.**

Ante o exposto, **conclui-se pela viabilidade da contratação direta**, por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, II, da Lei no 8.666/93. Outrossim, **APROVAMOS a Minuta do Contrato**, desde que seja feita a inserção suso citada.

Ainda, para o pagamento antecipado, **orientamos que haja comprovação de que a prestação dos serviços não poderá ser obtida sem o adiantamento financeiro, mediante demonstração de que a antecipação é uma exigência da prática reiterada do negócio da empresa a ser contratada.**



**ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA ADJUNTA ADMINISTRATIVA**

Processo nº: 2914/2023

Fls.: 95

Visto: *[Handwritten mark]*

É o nosso entendimento, salvo melhor juízo.

São Luís, 18 de dezembro de 2023.

[Handwritten signature]
**FÁTIMA TEIXEIRA DE SOUSA
PROCURADORA ADJ. ADMINISTRATIVA
MAT 8953-2
OAB/MA 6182**



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS

Fls. nº 96
Proc. nº 2954/2023
Rubrica [Signature]

Recebido nesta Procuradoria Geral
Em 27/12/2023 às 19:15 hs
Matricula nº 83825

[Signature]



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
PROCURADORIA GERAL

Fls.	97
Proc. nº	2984/2023
Rúbrica	

PROCESSO nº. 2914/2023

Parecer nº: 327/2023 (numeração oriunda da Procuradoria Administrativa)

Interessado: Secretaria Administrativa da CMSL

Assunto: Contratação de empresa especializada em auditoria interna com foco nas normas ISO 9001:2015 com vistas assegurar a manutenção do sistema de gestão da qualidade da Câmara Municipal de São Luís.

DESPACHO

Versam os autos sobre a contratação de empresa especializada em auditoria interna com foco nas normas ISO 9001:2015 com vistas assegurar a manutenção do sistema de gestão da qualidade da Câmara Municipal de São Luís.

A Procuradoria Administrativa, após análise minuciosa, enviou parecer sobre o caso em tela, sendo este favorável para contratação de empresa especializada em auditoria interna, conforme a seguir:

*“Observa-se que os procedimentos legais foram adequadamente adotados e a minuta do contrato preenche os requisitos legais, **contudo na minuta do ajuste deverá ser inserida cláusula que obrigue a contratada a devolver o valor antecipado devidamente atualizado, caso não execute o objeto, sem prejuízo de multa e demais sanções previstas na Lei de Licitações.***

*Ante o exposto, **conclui-se pela viabilidade da contratação direta, por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93. Outrossim, APROVAMOS a Minuta do Contrato, desde que seja feita a inserção suso citada.***

*Ainda, para o pagamento antecipado, **orientamos que haja comprovação de que a prestação dos serviços não poderá ser obtida sem o adiantamento financeiro, mediante demonstração de que a antecipação é uma exigência da prática reiterada do negócio da empresa a ser contratada**”.*

Com efeito, adoto os mesmos fundamentos já apresentados, ocasião em que ratifico a manifestação das fls. 84-95, razão pela qual entendo pelo seu **ACOLHIMENTO**, na forma supramencionada.

Diante disso, encaminhem-se estes autos à Presidência, para que tome as providências cabíveis para o prosseguimento do feito.

São Luís/MA, 27 de dezembro de 2023.

Jéssica Theresinha Soares
Assinado de forma digital por Jéssica Theresinha Soares
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
Procuradora-Geral