



CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20
GESTÃO 2023/2024

NOTA TÉCNICA Nº 001/2023

Excelentíssima Senhora Presidente,

Ao cumprimentá-la, encaminhamos a presente Nota Técnica relativa a orientação quanto ao correto proceder nas aquisições e contratações públicas.

Antes de adentrarmos na temática, há de esclarecer que a Controladoria Interna do Legislativo Municipal de Ananás – CILMA tem suas atribuições conferidas no embasamento legal dos artigos 31, 37, 70 e 74 da Constituição Federal; artigos 75 e 76 da Lei Federal 4.320/64; parágrafo único e caput do artigo 54 da Lei Complementar nº 101/2000; artigo nº 122 da Seção IX da Lei Orgânica do Município de Ananás/TO e; por fim a Resolução nº 05, de 01 setembro de 2022 - CMAT.

1. ASSUNTO

1.1. Dispõe o presente opinativo quanto ao trâmite de procedimentos de contratação pública.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Sabe-se que as fases de um processo administrativo de contratação direta segue um fluxo de Planejamento, Cotação de Preços Elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência (ambos são necessários e obrigatórios para se adquirir bens ou serviços no setor público) com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização, Seleção do Fornecedor, Parecer Favorável e Gestão do Contrato.

2.2. Ainda anotamos, neste introdutório, que documentos pertinentes aos procedimentos licitatórios, **dispensas** ou inexigibilidades, e seus respectivos contratos devem ser devidamente arquivados, de modo a **possibilitar a verificação da legalidade dos atos**. Dito isto, há que deixar consignado, que quando da contratação, execução ou renovação obrigacional, há necessidade de se observar todo o suporte de medidas no sentido de garantir (ou até mesmo prevenir) que o interesse público não será perturbado, entre elas, a situação de regularidade da contratada com o INSS, FGTS e Fazenda(s).

2.3. Ocorre que por duas vezes esta Controladoria já orientou informalmente vossa excelência quanto ao fluxograma e etapas de um processo de contratação pública, no entanto, nota-se certo desprezo aos ditames legais.

2.4. É o breve relato dos fatos, assim, foi exarada essa manifestação que opina, passamos à análise.

3. ANÁLISE

3.1. De fato, a análise trata-se da sistematização e etapas de um processo de contratação pública na rotina administrativa, onde uma série de atos preparatórios do ato final objetivado, são integrados por atos e fatos para a formação da vontade contratual. Assim, constitui rotina para a Administração a celebração de contratos objetivando suprir suas necessidades, sempre com os olhos voltados para o fim de interesse público.

3.2. Pois bem, preliminarmente, antes de adentrarmos na temática, convém salientar que o Órgão Setorial de Controle Interno consiste em uma atividade independente e objetiva, desenhada



CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2023/2024

para agregar valor e aprimorar as operações da organização, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento à Gestão baseados em risco.

3.3. No âmbito da Câmara Municipal de Ananás, as atividades de auditoria interna são desempenhadas pela Controladoria Interna do Legislativo Municipal de Ananás – CILMA, órgão de controle interno diretamente subordinado à Presidência (Resolução nº 05/2022 - CMAT).

3.4. Para que exerça suas atribuições de maneira eficaz, a CILMA constitui uma linha de defesa do Parlamento Municipal, prestando serviços de avaliação e de consultoria sobre matérias relacionadas à governança, gestão de riscos e controles internos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e objetiva e considerando os pressupostos de autonomia técnica e de objetividade, bem como, de fiscalização (artigos 31, 37, 70 e 74 da Constituição Federal).

3.5. Assim sendo, a CILMA deve se abster de responder questionamentos que consistem em pedidos de autorização ou de aprovação, como “**posso fazer?**” e “**sim ou não?**”, considerando que a tomada de decisão é de competência exclusiva (discricionária) da gestão (ordenador de despesas). Desse modo, as análises e orientações expedidas pela Unidade de Controle Interno caracterizam como uma fonte extra de informações para subsidiar o gestor em suas decisões.

3.6. Nesta toada, quando inquirida a prestar serviços de aconselhamento, a Controladoria Interna deve abordar assuntos estratégicos para a gestão, condizentes com os valores e objetivos da unidade solicitante, não assumindo qualquer responsabilidade que seja da Administração.

3.7. Ademais, o TCU¹, no âmbito de suas decisões, tem se posicionado no mesmo sentido, entendendo que as unidades de auditoria interna devem se eximir de praticar atos típicos de gestão e que possam, por isso, comprometer a independência de seus trabalhos. Suplementarmente cita-se o Acórdão nº 2622/2015 – TCU – Plenário, o qual aborda a temática:

9.5. recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que continue a orientar as organizações sob sua esfera de atuação para que:

9.5.1. observem as diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna [...]

(...)

3.8. Cumpri destacar, que os **órgãos de controle** têm a missão de fiscalizar os recursos públicos e, ao mesmo tempo, criar mecanismos para melhorar a governança e o combate à corrupção, sem criar uma burocracia desnecessária, que crie o efeito inverso.

3.9. Assim, os órgãos de Controle Interno são responsáveis pela avaliação da gestão efetuada pelos Administradores (ordenadores de despesas), bem como pela fiscalização dos programas constantes do orçamento fiscal, de seguridade social, dentre outros.

3.10. Pois bem, esclarecemos que no ordenamento jurídico brasileiro vigora a regra de que as contratações de bens, serviços, obras e as alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de processo licitatório público, que assegure igualdade de condições a todos os interessados, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, admitidas somente exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Constituição Federal, art. 37, XXI).

As aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o princípio do dever de licitar, previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição. Porém, o comando constitucional já enuncia que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral, com a expressão “*ressalvados*”

¹ (Acórdão nº 821/2014 – TCU – Plenário (itens - 9.9.5, 9.13.3); Acórdão nº 10322/2017 - TCU - 1ª Câmara (itens - 9.7.2.4, 9.7.3); Acórdão nº 2339/2016 – TCU – Plenário (item 9.2.1).



CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2023/2024

os casos especificados na legislação" (MANUAL DE COMPRAS DIRETAS DO TCU, p. 1).

3.11. Na docência do TCU, há situações que, em virtude das peculiaridades do caso concreto, a legislação autoriza ao gestor público que firme contratação direta com o fornecedor do bem ou prestador do serviço. São os casos de **dispensa de licitação**, legitimada nas hipóteses arroladas taxativamente no art. 24 da Lei 8.666/1993 (com correspondência no art. 75 da Lei 14.133, de 2021), bem como as situações legais de **inexigibilidade de licitação**, previstas no art. 25 da Lei 8.666/1993 (com correspondência no art. 74 da Lei 14.133, de 2021).

3.12. Segundo leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro²:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável. (DI PIETRO, 2017, p. 476)

3.13. Dito isto, um procedimento de contratação pública que siga corretamente todos os tramites estipulados na legislação, visa evitar-se também qualquer brecha que provoque violação aos princípios da moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

3.14. Vossa Excelência a licitação, a dispensa e/ou a inexigibilidade são realizadas por meio de procedimento administrativo, com a sucessão de atos ou a prática conjunta de atos tendentes a permitir a melhor contratação almejada pela administração.

3.15. Assim, um processo de contratação pública compreende duas fases: a interna e externa, veja-se:

A fase interna tem início com a abertura do procedimento, caracterizando a necessidade de contratar, definição precisa do objeto a ser contratado, reserva de recursos orçamentários, dentre outros.

A fase externa compreende: o edital (ou convite), que pode ser antecedido de audiência pública; a habilitação, a classificação, o julgamento, a adjudicação e a homologação (MANUAL PRÁTICO DE LICITAÇÕES DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DA BAHIA – CROBA, p. 10).

3.16. Como já explanado, a legislação pátria prevê os casos em que se admite a contratação direta, podendo a licitação ser dispensada ou inexigível. Nesse caso, configurada essa permissão legislativa de se contratar diretamente, não cabe a gestora a livre escolha de se realizar ou não o certame licitatório.

3.17. Portanto, para que não afronte outros princípios aplicáveis à gestão pública, deve a Presidente, nas hipóteses de dispensa de licitação, selecionar a **melhor proposta** utilizando-se de outras formas capazes de resguardar a isonomia e a impessoalidade da contratação.

3.18. Doutra feita, na Câmara Municipal de Ananás, devido ao baixo nível de contratação e, muitas vezes em razão do valor, lança-se mão do instituto da Dispensa, que outrora já explicado, trata-se da hipótese de compra direta mais comum na rotina do parlamento municipal, sendo um importante instrumento de gestão, pois permite atender às demandas de caráter eventual, muitas vezes urgentes.

² DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20
GESTÃO 2023/2024

3.19. Por outro lado, a correta caracterização da dispensa em razão do valor pressupõe uma **rica e criteriosa pesquisa de preços no mercado**³, como forma de combater a tendência de que os preços se aproximem do valor limite da contratação ou, em outras palavras, evitando que o procedimento, por ser menos formalista, induza o sobrepreço.

3.20. Veja-se que a Contratação Direta é menos formalista, no entanto, um aspecto relacionado à dispensa por baixo valor é a caracterização de **fracionamento de despesa**, o que caracterizaria a **dispensa indevida**. O fracionamento ocorre quando são realizadas no mesmo exercício, mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que, apesar de individualmente inferiores aos valores limites estipulado na legislação vigente (conforme o caso), ultrapassam o limite quando somadas.

3.21. Existe clara orientação do TCU a respeito das situações em que estaria configurado o fracionamento de despesa, em grande parte caracterizado pela falta de planejamento de suas aquisições, conforme se verifica no Acórdão n.º 1.084/2007 do Plenário, e em muitos outros.

Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal (Acórdão n.º 1.084/2007 Plenário).

3.22. De mais a mais, o Poder Público, em virtude do princípio da autotutela, "*deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público*"⁴.

3.23. Neste particular, iniciar um serviço ou efetivar uma aquisição sem o devido processo administrativo, com obediência a todos os atos preordenados, de fato caracteriza-se a irregularidade efetivamente cometida, e a simples alegação de boa-fé e ausência de dano ao erário não possui o condão de elidi-la.

3.24. Vossa Excelência, nas orientações do corpo técnico não há outro posicionamento que não seja pela manutenção dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

3.25. Por derradeiro, vale citar a lição do renomado mestre Hely Lopes Meirelles, na clássica obra "Direito Administrativo Brasileiro":

A natureza da administração pública é a de um munus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de

³ Uma boa prática para o caso de ser necessário realizar pesquisa junto aos fornecedores seria realizá-las junto aos fornecedores participantes da última licitação desse objeto no órgão ou em contratações semelhantes de outros órgãos cujo ramo de atuação seja compatível com o objeto pesquisado. Sempre que possível, é recomendável informar ao fornecedor de maneira expressa que a pesquisa apresentada é apenas para formação de preço de referência e não vincula a Administração Pública a contratar com a fonte de pesquisa. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão - Brasília: SEGES, 2017. Caderno de Logística/PESQUISA DE PREÇOS p. 10).

⁴ BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2002. Op. cit. p. 238.



CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2023/2024

bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

3.26. De igual modo e com mais razão, esta Controladoria avalia ainda que a **ordenadora de despesa**, pelas considerações acima alinhadas, está ciente de que no jargão popular de que “*não se pode colocar o carro na frente dos dois*”, se alinha perfeitamente à sistemática das contratações e aquisições públicas, tudo com vistas a evitar futuras irregularidades.

3.27. De certo, salvo melhor juízo, parece cristalina a competente orientação de que o exame dessas informações pontuadas nos parágrafos 3.10 aos 3.25 poderão explicar situações relacionadas com a Administração e, provavelmente, orientar a melhor tomada de decisão por vossa excelência.

3.28. Portanto, verifica-se que, às orientações técnicas da Procuradoria Legislativa alinham-se com as desta Controladoria, onde sintetizam o estudo e orientam o entendimento a fim de vossa excelência possa evitar eventuais embrolhos futuros, por se tratar de dispêndios com recursos públicos.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, e considerando que o caso concreto merece atenção, esta Controladoria entende que na tentativa de assegurar os princípios expressos da: publicidade, da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, bem como da transparência, isonomia e da supremacia do interesse público, **RECOMENDA-SE** a manutenção e a obediência a todos os atos preordenados que caracterizam um procedimento administrativo licitatório.

4.2. **ORIENTA-SE** à atual Presidência, que:

a)- **abstenha-se** de autorizar a realização de despesas sem o devido processo legal;

b)- **zele e evite** a ocorrência de **fracionamento de despesa**, nos termos da Legislação vigente e, qual a orientação para formalização dos processos de contratações direta (dispensa e inexigibilidade) considerando a possibilidade de publicação no sítio eletrônico oficial do ente municipal; e,

c)- Que todos os processos de contratação **respeitem seus prazos e sigam seu fluxo de tramitação** para a boa prática da administração pública.

Palácio Ver. Erasmo Pereira dos Santos, Sala da Controladoria da Câmara Municipal de Ananás, Estado do Tocantins, aos dois dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e três.


Delano Ramos Cavalcante Brasil

Controlador

Mat. nº 061 - CRA/TO 03910

Delano Ramos Cavalcante Brasil
Controlador Interno
Mat. 61 - CRA/TO nº 03910

