



**ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO
PARECER**

Autos: 013/2.021
Parecer: 011/2.021
Tipo: Técnico CONTROLE INTERNO
Classe: Processo Administrativo
Modalidade: Dispensa de Licitação nº 009/2.021
Objeto: Aquisição de Polpas de Frutas

**CONTROLE INTERNO – ANÁLISE –
DISPENSA DE LICITAÇÃO – ERROS
FORMAIS – INVERSÃO DA ORDEM –
SANÁVEIS – LEGALIDADE;
PROSSEGUIMENTO DO FEITO;
POSSIBILIDADE.**

Foram encaminhados para esta Controladoria do Legislativo Municipal de Ananás, Estado do Tocantins, os autos do Processo Administrativo nº 013/2.021 referente à Dispensa de Licitação nº 009/2.0231 desta Casa de Leis. Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer, cabe salientar, que a condução da análise técnica é vinculada à atividade prevista na Constituição Federal em seu artigo 74 no qual prevê as atribuições do Controle Interno perante a administração pública, bem como sua responsabilidade, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão e, visando orientar o Administrador Público, expedimos, a seguir, nossas considerações.

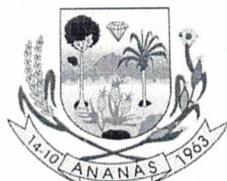
DO CONTROLE INTERNO

Sob a ótica da função legal do Controle Interna o Art. 70, Parágrafo único da Constituição Federal de 1988, assim o define:

Pág. 1 de 10

Palácio Ver. Erasmo Pereira dos Santos
Avenida Brasil, s/nº Centro – Ananás, Estado do Tocantins
CEP nº 77.890-000





ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subversões e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**. (EC nº. 19/98) Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Grifo Nosso)

Neste sentido cabe a ressalva de outros pontos importantes que são:

a segregação de funções; as instruções formalizadas; os controles sobre as transações; **a aderência a diretrizes e normas legais**; a complementaridade, a inter-relação, a integração, a **revisão** e a supervisão de ação fiscalizadora e a independência funcional. Todos estes pontos devem ser guardados em sigilo, conforme é imposto no código de ética da profissão contábeis e de outras profissões (CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS, 2013)¹.

Ora, se o Controle Interno deve atestar a legalidade dos atos do Gestor público, subtende-se que o controlador deva não só conhecer a Lei, mas também saber interpretá-la, pois são o que ressalta Luciano Ferraz², quando informa que:

“Os representantes do Controle Interno, a despeito dos laços de responsabilidade com os Tribunais de Contas, **interpretam as normas e precedentes aplicáveis**, a fim de emitir juízos conclusivos sobre os diversos temas que analisam. Não há empecilho a que a opinião do Controle Interno divirja do administrador e até mesmo da opinião final do próprio Tribunal de Contas”. (Grifo nosso)

Neste sentido cabe a ressalva quando a responsabilização solidária do responsável pelo Controle Interno. Tal responsabilidade só ocorrerá em

¹ CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS. Parte I – Sistema de Controle Interno. [on-line]. [2013]. Disponível em: <http://www.cge.to.gov.br/arquivos/MTA.pdf>. Acesso em: 4 de fevereiro de 2021.

² FERRAZ, Luciano. A César o que é de César: contornos e perspectivas do controle interno da Administração Pública. *Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina*, p. 45.





ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO

casos de conhecimento da ilegalidade ou irregularidade e dela não informar tais atos ao Tribunal de Contas no qual é vinculado, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo. Importante também destacar que o Controlador Interno não é o ordenador de despesas e que tal atribuição se restringe ao gestor.

Dito isto, por se tratar, conseqüentemente de realização de despesas no referido procedimento de Dispensa de Licitação, resta configurado a competência do Controle Interno para análise da presente manifestação, pelo que fazemos nos termos a seguir expostos:

RELATÓRIO

1. Deixo consignado, que, o Caderno Processual deu-se por iniciado com **protocolo**³ gerado no sistema integrado de processamento de dados de uso dessa Casa de Leis, em 28/01/2021 às 10:29 sob o número 13/2021, página 001, (Fls. 03) requisito atendido parcialmente.

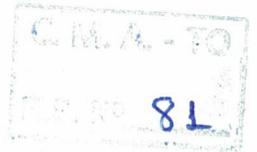
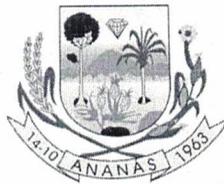
2. Ora, entende-se que dar forma processual⁴ aos documentos significa dar os seguintes passos:

- a)- colocar uma capa nos documentos recebidos;
- b)- preencher os espaços dessa capa que identificam o histórico dos documentos encaminhados (Exemplo: Interessado: Escola Nacional de Administração Pública;
- c)- Objeto: Licitação Pública (por meio da modalidade);
- d)- numerar e rubricar todos os documentos encaminhados e;
- e)- fazer constar a assinatura do servidor do protocolo, historiando e se responsabilizando pelo processo autuado.

³ Lei 8.666/93. Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a **abertura de processo administrativo**, devidamente autuado, **protocolado** e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

⁴ O Setor de Protocolo dá forma processual aos documentos recebidos. Esses documentos podem ter origem em setores internos da Administração Pública ou ser encaminhados por particulares que tenham interesses públicos junto às organizações públicas (ENAP. Manual: Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços, 20104. Módulo 11: Os Autos do Processo de Licitação).





ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO

3. Por meio de Solicitação direta da Secretária datada de 18/02/2021, foi requerida a referida contratação para atender a demanda existente e corrente do corrente ano (Fls. 04), requisito atendido parcialmente. Observa-se ainda que o protocolo e a solicitação encontram-se em um espaço de tempo relativamente distante da solicitação.

4. Cabe aqui esclarecer que na solicitação deve haver presente uma indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa. Na presente solicitação não há discriminação dos objetos, quantidade e o recurso financeiro para o qual se destina.

5. O memorando de solicitação é o primeiro documento do processo administrativo para licitar e deve vir acompanhado dos documentos elencados a seguir (ou equivalentes):

a)- **Termo de Referência/Projeto Básico** (inciso IX do art. 6º c/c §2º do art. 7º da Lei 8.666/93);

b)- **Pesquisas de Preços**^{5 6} de Mercado;

6. Da fls. 05 consta Autorização para abertura do procedimento administrativo para a contratação, através de Dispensa de Licitação datada de 18/02//2021.

7. Foi juntada da Portaria nº 002/2021 que nomeou a Comissão Permanente de Licitação (fls. 06). Observa este Controlador que a Tesoureira⁷ continua nomeada como Secretária da CPL.

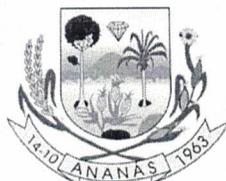
8. As pesquisas de preço de mercado encontram-se anexadas após a portaria de nomeação (fls. 07 a 09), em modelo próprio da Câmara, onde não constam da marca dos produtos ofertados, devidamente datadas, assinadas de carimbadas.

⁵ “há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU – Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU – Plenário)”.

⁶ 25. Admite-se que os órgãos e entidades da Administração Pública tenham dificuldades em localizar, por ocasião da elaboração de suas estimativas de preço, licitações com objetos similares. Todavia, nessas hipóteses, é possível utilizar os valores contratados pelo próprio órgão em licitações anteriores como parâmetro do preço estimado[...] – (Acórdão TCU nº 1235/2018 Plenário).

⁷ Deve ser observado o princípio da segregação de funções nas atividades relacionadas à licitação, à liquidação e ao **pagamento das despesas**. (Acórdão nº 1.013/2008 - TCU 1ª Câmara)





ANANÁS-TO
Nº 82

ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO

9. Às fls. 10 e 11 foram juntados aos autos o respectivo Termo de Referência, instruído pelas pesquisas de preços⁸ elencadas acima, com a devida indicação da dotação orçamentária.
10. Às fls. 12/13 encontra-se o Mapa de Apuração, onde a CPL apresenta as três propostas e respectiva classificação, obedecendo ao critério de menor preço.
11. A justificativa de fundamentação legal, bem como da Dispensa de Licitação motivada pela hipótese de pequeno valor encontram-se às fls. 14/16, com base no art. 26, incisos I e II e parágrafo único do art. 26. da Lei Nacional nº 8.666/1993.
12. Esta Controladoria, também entende que Excelentíssimo senhor Presidente agiu com acerto ao despachar as fls. 17, do presente caderno processual, junto à Contabilidade desta Casa de Leis, solicitando em caráter de urgência o atesto da existência de previsão orçamentária para a contratação do objeto que deu origem a este procedimento administrativo (apesar da redundância, haja vista, já estarem evidenciadas no termo de referência), restando cumprido o comando inserido no art. 14º da Lei nº 8.666/93, o que foi respondido às fls. 18 através de certidão.
13. Nas fls. 19 encontra-se o requerimento ao Fornecedor que apresentou o menor preço, para que apresente os documentos requeridos para a contratação, elencando os mesmos. Atendendo ao chamado a empresa nas fls. 20/48 se fez presente ao processo através de documentação anexada.

⁸ O Tribunal de Contas da União, na decisão proferida no Acórdão 769/2013 – Plenário, estabeleceu que a ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo do certame, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência e dificulta a formulação das propostas pelos licitantes. Noutra oportunidade, a mencionada Corte de Contas esclareceu que a ausência de pesquisa que represente adequadamente os preços de mercado, além de constituir afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas, pode render ensejo à contratação de serviços ou aquisição de bens por preços superiores aos praticados pelo mercado, ferindo, assim, o princípio da economicidade, conforme entendimento constante do Acórdão TCU 1785/2013 – Plenário.

⁹ Lei nº 8666/93. Art. 14 - Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.





C.M.A. - TO
83

**ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO**

14. Cabe salientar que de qualquer maneira, a lei exige que os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação sejam instruídos com a justificativa de preços.

*Art. 26. (...) Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...)
III – justificativa do preço.*

15. Nesse sentido, já se manifestou a Corte de Contas União, senão vejamos:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. (TCU. **Acórdão 1565/2015-Plenário**).

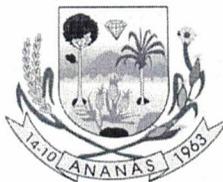
Em procedimento de dispensa de licitação, devem constar, no respectivo processo administrativo, elementos suficientes para comprovar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços. (TCU. **Acórdão 1607/2014-Plenário**).

É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal. (TCU. **Acórdão 2380/2013-Plenário**).

16. Portanto, entende-se que a CPL agiu bem em justificar o fornecedor e preço escolhido (fls. 49/50) com base nas pesquisas de preços (fls. 09/09).

17. Posteriormente, foi lavrado o ato de dispensa (fls. 51), acompanhado do despacho de ratificação e portaria de autorização da Dispensa de Licitação pela presidência (fls. 52/53).





C.M.A. - TO
N.º 84

**ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO**

18. Observa-se que após a autorização foi lavrada à minuta do contrato (fls. 54/59) e, encaminhada à Procuradoria Jurídica (fls. 60) para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico (fls. 61/69).

19. Cumpre informar que o Douto Procurador se manifestou favorável a contratação e pela legalidade da minuta do contrato através do Parecer n° 007/2021 de vossa lavra, aos 08 dias do mês de março.

20. Dito isto, não há necessidade de que este Controlador examine novamente a minuta do contrato e demais atos quanto a sua legalidade. Haja vista que esse *“controle da legalidade é de responsabilidade do órgão jurídico em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal e art. 11 da Lei Complementar n° 73/1993, compete ao órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo dado adentrar ao mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da discricionariedade do gestor público, nem ainda analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Aplicável às Assessorias Jurídicas dos Poderes Legislativos Municipais pelo Princípio da Simetria”*, conforme já decidido pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça no AgRg no REsp 756.555/BA, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/09/2005, DJ 01/02/2006, p. 459.

21. Assim, adentrou-se apenas este órgão setorial de controle interno, em analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

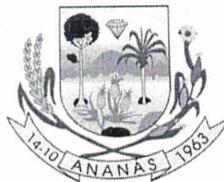
22. Nesta Coordenação, encontrados erros formais que não maculam o andamento do processo, que impendem sua continuação.

23. Em se falando de erros formais, cabe admitir, que todos estamos expostos a eles, e no caso de um processo de licitação, uma eventual falha pode ocorrer em qualquer momento. Porém, é importante identificar se o defeito observado no documento é caracterizado como formal ou material.

24. O erro formal não invalida ou vicia o documento. Ele se estabelece quando for possível identificar a que se refere e validar o ato, pela circunstância e contexto, independentemente do equívoco.

25. Caso um documento seja produzido de forma distinta da exigida, mas os objetivos ou finalidades pretendidas foram alcançados, é possível torná-lo válido. Um exemplo de erro formal é nos casos de licitação





ANANÁS - TO
85

**ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO**

apresentada em formato manuscrito, quando deveria ser impresso ou datilografado. Ou seja, o conteúdo exigido pelo edital foi respeitado, apesar do modelo de apresentação incorreto.

26. Outros exemplos de erros formais são detectados na ausência da numeração de páginas na licitação, informações organizadas fora de ordem (como é o caso apresentado da presente dispensa), equívoco na identificação do envelope sanado antes de sua abertura, etc...

27. Já o erro material é caracterizado por sua fácil identificação, isto é, perceptível no primeiro instante de sua visualização. Assim, a constatação do equívoco não necessita de uma complexa análise ou da interpretação de doutrinas, conceitos ou estudos; é percebido por qualquer um. É um erro manifesto, notório, indiscutível, mas que não deve viciar a licitação.

28. Um claro exemplo de erro material é a falha no cálculo do valor da proposta da licitação, seja pela soma, seja multiplicação executada incorretamente. Outro caso comum é a imprecisão de uma data informada no documento ou contrato.

29. Portanto, o erro material necessita de um rápido reparo, uma vez que destaca a inexatidão, isto é, reflete um acontecimento que, claramente, não ocorreu.

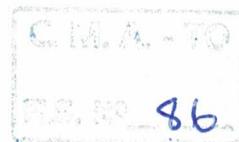
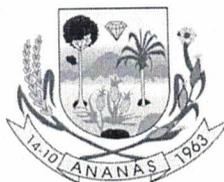
30. Como bem já esclareceu o STJ,

“a existência de licitação pública em descompasso com as disposições constitucionais e legais aplicáveis à espécie é ato que se reveste de finalidade contrária ao interesse público, na medida em que impede que o Poder Público faça uso de todos os mecanismos legais necessários à obtenção da melhor proposta para a prestação dos serviços ou obras a serem contratados”¹⁰.

31. Como se vê, o referido desvio deve ser evitado em todos os procedimentos, principalmente naqueles em que o vínculo se estabelece

¹⁰ Agravo Interno no REsp nº 1.604.421-MG, rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma do STJ, DJe de 02.08.2018.





**ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO**

diretamente, **sem etapas de disputa típicas das modalidades licitatórias**¹¹.

32. Como é o caso da Dispensa em questão, uma vez que se analisa que foi realizada a celebração do contrato, sem a prévia análise do controle interno. O que já foi consignado por se tratar, conseqüentemente de realização de despesas, o que configura a competência do Controle Interno para análise e manifestação.

33. Deixo consignado, que o trabalho do Controle Interno não é exclusivamente projetado para desvendar fraudes. Além do que devemos partir do pressuposto, de que o administrador público não é essencialmente uma pessoa desonesta. Não é essa a finalidade da auditoria e não é este o conceito generalizado do administrador público. Contudo, ao programar e executar seu exame, e ao expressar sua opinião, o controlador deve levar em conta a possibilidade de erros e irregularidades, inclusive desfalques e outras modalidades de fraudes. A prevenção da fraude, ou os meios para detectá-las tempestivamente, é responsabilidade do **administrador público**, a quem compete instalar no sistema de controle interno as correspondentes medidas de segurança e de detecção.

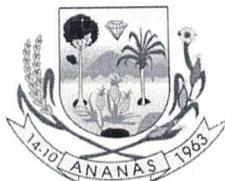
34. Portanto, a oitiva do órgão setorial de Controle Interno, antes da Homologação e Contratação é essencial e de suma importância, haja vista, é onde propicia uma possível correção de erros e irregularidades que venham a ser encontrados.

35. Observa-se cautelosamente ainda, que na minuta e no termo contratual não consta a indicação do **Fiscal de Contratos**, bem como, em todo o caderno processual não foi encontrada a portaria de nomeação do respectivo agente de fiscalização contratual.

CONCLUSÃO:

¹¹ CAVALHO, Raquel. Contratação direta: não erre no básico! Publicado em: 02/07/2019. Disponível em: <<http://raquelcarvalho.com.br/2019/07/02/contratacao-direta-nao-erre-no-basico>>/. Acesso em: 08/02/2021,





C.M.A. - TO
73.87

**ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO**

ANTE AO EXPOSTO, com suporte na documentação, legislação, doutrina e jurisprudência retro, esta Controladoria por meio do presente parecer, assim se posiciona:

a)- Quanto a legalidade do presente processo de Dispensa de Licitação, orientamos e condicionamos ao acatamento do Parecer Jurídico nº 007/2.021 sobre todos os atos praticados pela CPL e Minuta do Contrato e possibilidade de contratação, haja vista que a procuradoria jurídica dentro do sistema de controle interno do Município de Ananás, é responsável pelo exame dos aspectos legais, legítimos e morais¹²;

b)- Condiciono a regularidade e a possibilidade do prosseguimento do presente feito, a nomeação e juntada da portaria do Fiscal de Contratos ao caderno processual;

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

d)- É como opino, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos jurídicos que cabem a Procuradoria Jurídica, alertando ainda, que as ações públicas devem ser pautadas no planejamento e respeito aos princípios administrativos que regem a Administração Pública.

É o parecer de natureza opinativa. S.M.J.

À origem, com cautelas técnicas, para superior apreciação.

Este parecer possui dez laudas.

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

DELANO RAMOS CAVALCANTE
BRASIL.01053964190

Emprego registrado no Conselho Nacional de Controle de Atividades Financeiras (CNCV) sob o nº 01053964190. O profissional é responsável por todas as atividades de controle interno e externo da administração pública municipal de Ananás, Tocantins.

Delano Ramos Cavalcante Brasil

Controlador

CRA/TO 03910

¹² Lei Municipal nº 346/2005. Art. 6º - Compõem o Sistema de Controle interno todos os setores da administração municipal, cujas ações integradas e coordenadas pelos seguintes órgãos: (...) §3º - Compete ao Departamento Jurídico: (...) II – examinar e dar parecer no processo quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e moralidade;

