



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

**Autos:** 024/2.022

**Parecer:** 007/2.022

**Processo:** Administrativo

**Classe:** Dispensa de Licitação

**Tipo Parecer:** Técnico CONTROLE INTERNO

**Assunto:** Aquisição de Salgados em Geral

**Embasamento Legal:** Lei nº 8.666/93

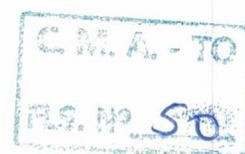
CONTROLE INTERNO - TÉCNICO -  
DISPENSA DE LICITAÇÃO -  
CONTROLE DA LEGALIDADE -  
PROCURADORIA JURÍDICA;  
REGULAR COM RESSALVAS.

1. Senhor Presidente do Legislativo Municipal de Ananás
2. Trata-se de análise técnica da Dispensa de Licitação nº 007/2.022, que tem por finalidade a Aquisição de Salgados, para atender a demanda das Sessões Ordinárias e Extraordinárias da Câmara Municipal de Ananás no exercício financeiro do ano de 2.022.
3. Cabe aqui consignar que a contratação direta não pode ser feita sem a observância de rigoroso **procedimento formal** como condição de sua regularidade e eficácia. Marçal Justen Filho afirma que isso ocorre porque *“a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a existência de um procedimento administrativo. O segundo é a prevalência dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público”*<sup>1</sup>.
4. Nesta Coordenação, examinando o referido processo, foram tecidas as considerações que se seguem.

## I - DO CONTROLE INTERNO

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª Ed., São Paulo: Dialética, 2004, p. 229.





ESTADO DO TOCANTINS  
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS  
CONTROLE INTERNO

5. Nas lições de Chiavenato (2001, p. 93)<sup>2</sup>, ao abordar a Teoria Clássica da Administração, define o controle como função administrativa que *“consiste na verificação para certificar se todas as coisas ocorrem em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos”*. No entendimento deste autor, o objetivo do Controle Interno é localizar as *“fraquezas e erros no intuito de retificá-las e prevenir a recorrência”*.

6. Dito isto, cabe aqui demonstrar que o Controle Interno tem suas atribuições definidas no embasamento legal dos artigos 31, 37, 70 e 74 da Constituição Federal; Artigos 75 e 76 da Lei Federal 4.320/64; Decreto-Lei nº 200/67; Lei n.º 8.443/92; Lei 101/2000, Artigo 54 – Parágrafo único; Lei Orgânica do TCU, Artigos. 49 a 52; Lei Orgânica do Município de Ananás/TO, Artigo nº 122 da Seção IX, Lei 8.666/93 e atualizações posteriores, Instruções Normativas, Portarias, Decretos e Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e suas Resoluções.

7. Neste sentido cabe à ressalva de aspectos importantes sobre a atuação do agente de controle interno, 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)<sup>3</sup>.

8. 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,

<sup>2</sup>CHIAVENATO, Idalberto. Desempenho humano nas Empresas: como desempenhar cargos e avaliar o desempenho. 5. ed. Silo Paulo: Atlas, 2001.

<sup>3</sup>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.





ESTADO DO TOCANTINS  
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS  
CONTROLE INTERNO

mas também saber interpretá-la são o que ressalta Luciano Ferraz<sup>4</sup>, 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)

9. 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:

## II - RELATÓRIO

10. Deixo consignado, que, o Caderno Processual deu-se por iniciado com **protocolo**<sup>5</sup> gerado no sistema integrado de processamento de dados de uso dessa Casa de Leis, em 31/01/2022 às 13h31min sob o número 24/2022, página 001 (Fls. 003) acompanhados dos documentos relativos a solicitação.

11. Quanto ao dar forma processual<sup>6</sup> aos documentos significa dar os seguintes passos:

a)- colocar uma capa nos documentos recebidos;

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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:

<sup>6</sup> 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, 2014. Módulo 11: Os Autos do Processo de Licitação).





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

- b)- preencher os espaços dessa capa que identificam o histórico dos documentos encaminhados (Exemplo: Interessado: Escola Nacional de Administração Pública;
- c)- Objeto: Contratação Pública por meio de Dispensa de Licitação;
- 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.

12. Por meio de Solicitação direta da Secretária datada de 06/02/2022, foi requerida a referida contratação para atender a demanda existente e corrente do corrente ano (Fls. 04). Nota-se que o protocolo foi gerado antes mesmo de se ter um documento de solicitação da demanda. E, os documentos que deram origem à solicitação acompanham a mesma data.

13. Cabe aqui esclarecer que na solicitação deva haver presente uma indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa.

14. Dito isto, cabe aqui consignar, que 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**<sup>7 8 9</sup> de Mercado;

15. Requisito atendido (fls. 06/09). Cabe aqui consignar o entendimento do ilustre doutrinador Jacoby Fernandes (2020, p. 153)<sup>10</sup>, sobre a

<sup>7</sup> “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)”.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Manual do Ordenador de Despesas: À Luz do Novo Regime Fiscal. Belo Horizonte: Fórum, 2020.





C.M.A. - TO  
P.S. Nº 53

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

observância ao disposto no inciso V do art. 15 da Lei Federal 8.666/93, dispondo que os preços devem balizar-se pelos praticados no âmbito da Administração Pública:

O preço a ser pesquisado não é propriamente aquele praticado no amplo mercado, como se pode inferir, mas sim o que pode ser praticado no âmbito da Administração. O tratamento isonômico entre os fornecedores exige que a Administração verifique se há regularidade com alguns tributos e contribuições compulsórias, fato que acarreta diferenças no preço final dos produtos entre as contratações da Administração e do setor privado.

16. Foi juntada a Portaria nº 001/2.022 que nomeou a Comissão Permanente de Licitação (fls. 10).

17. Da fls. 11 consta Autorização para abertura do procedimento administrativo para a contratação, através de Dispensa de Licitação datada de 06/02/2.022.

18. A justificativa de fundamentação legal, bem como da Dispensa de Licitação motivada pela hipótese de pequeno valor encontram-se às fls. 12/14, com base no art. 26, incisos I e II e parágrafo único do art. 26. da Lei Nacional nº 8.666/1993, ambas datadas de 07/02/2.022.

19. Essa Controladoria, também entende que Excelentíssimo senhor Presidente agiu com acerto ao despachar as fls. 15, do presente caderno processual, junto ao Departamento de Contabilidade dessa Egrégia 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, restando cumprido o comando inserido no art. 14<sup>11</sup> da Lei nº 8.666/93, o que foi respondido às fls. 16 através de declaração.

20. Obtendo resposta (fls. 16) através de Certidão do Departamento Contábil de existência suficiente de recursos orçamentários, sob a seguinte rubrica:

Programa: 11.01.01.031.0001.2.001 Manutenção do Poder Legislativo em Geral;

<sup>11</sup> 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.





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

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).

25. Posteriormente, foi lavrado o ato de dispensa (fls. 32), acompanhado do despacho de ratificação e portaria de autorização da Dispensa de Licitação pela presidência (fls. 33/34).

26. Observa-se que após a autorização foi lavrada à minuta do contrato (fls. 35/40), com a juntada da Portaria de nomeação do Fiscal de Contratos dessa Egrégia Casa de Leis (fls. 41/42) e, encaminhada à Procuradoria Jurídica (fls. 43) para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico (fls. 44/48).

27. Há de deixar consignado, que Lei Nacional nº 14.230, de 25 de outubro 2021, a qual alterou a Lei Nacional nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passou a conferir a assessoria jurídica que elaborou o parecer atestando a legalidade do ato administrativo praticado pelo administrador público, será obrigada a defendê-lo na ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público, até o seu trânsito em julgado.

28. Assim, cumpre informar que o Douto Procurador analisando todo o percorrido até o presente momento, se manifestou favorável à Regularidade/Legalidade da minuta do contrato, bem como, pela utilização do processo de Dispensa de Licitação no caso concreto, através do Parecer nº 007/2.022 de vossa lavra, aos 09 de Fevereiro.

29. Dito isto, não há necessidade de que este Controlador examine novamente a minuta do contrato 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 nº 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





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

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 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.

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

31. Quanto a Análise Técnica. Observa-se que na Minuta do Contrato, a dotação orçamentária está sob a seguinte rubrica: 11.01.01.031.0001.2.001 Manutenção do Poder Legislativo em Geral, 3.3.90.30.00 Material de Consumo, conforme a Declaração do Departamento Contábil (fls. 16).

32. No decurso da análise técnica desse caderno processual, essa Controladoria notou que nas Dispensas de Licitações, rotineiramente as pesquisas de preços são realizadas sempre nos mesmos fornecedores e, vencidas pelo mesmo fornecedor. De outra feita os fornecedores que sempre participam das cotações não apresentam orçamentos competitivos e nunca vencem.

33. Percebe-se que há apenas a variação de um fornecedor, o que poderia dar mais ampla transparência, seria a inclusão de mais um fornecedor e perfazer um total mínimo de quatro interessados.

34. Assim, a sugestão de controle interno, inclusive nas contratações diretas, é que a equipe de planejamento da contratação elabore justificativa dos preços contratados adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, sempre acrescentando um novo interessado, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, se for o caso.

35. Ademais, transcrevemos as orientações do Conselho Administrativo de Defesa Econômica:

- Desenvolver competência em pesquisa de mercado e planejamento de aquisições. Por exemplo, ter pessoal capacitado para mapear se o mercado tem poucos fornecedores, identificar pequenas alterações na especificação técnica ou divisão em lotes

