



ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO
PARECER

Autos: 026/2.022

Parecer: 009/2.022

Processo: Administrativo

Classe: Dispensa de Licitação

Tipo Parecer: Técnico CONTROLE INTERNO

Assunto: Prestação de Serviços de Gravação e Edição

Embasamento Legal: Lei nº 8.666/93

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

1. Senhor Presidente do Legislativo Municipal de Ananás
2. Trata-se de análise técnica da Dispensa de Licitação nº 009/2.022, que tem por finalidade a Contratação de Empresa Especializada no ramo de Prestação de Serviços de Gravação e Edição Sessões Ordinárias e Extraordinárias, Produção de Divulgação e Notícias no Portal de Transparência 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”*¹.
4. Nesta Coordenação, examinando o referido processo, foram tecidas as considerações que se seguem.

¹ 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

I - DO CONTROLE INTERNO

5. Nas lições de Chiavenato (2001, p. 93)², 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)³.

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,

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

³CONTROLADORIA 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 Ferraz⁴, 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**⁵ gerado no sistema integrado de processamento de dados de uso dessa Casa de Leis, em 31/01/2022 às 13h40min sob o número 26/2022, página 001 (Fls. 003) acompanhados dos documentos relativos a solicitação.

11. Quanto ao dar forma processual⁶ aos documentos significa dar os seguintes passos:

a)- colocar uma capa nos documentos recebidos;

⁴ 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.

⁵ 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:

⁶ 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 10/02/2.022, foi requerida a referida contratação para atender a demanda existente e corriqueira do corrente ano (Fls. 04). Nota-se que o protocolo foi gerando 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**^{7 8 9} de Mercado;

15. Requisito atendido (fls. 05/10). Cabe aqui consignar o entendimento do ilustre doutrinador Jacoby Fernandes (2020, p. 153)¹⁰, sobre a

⁷ “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)”.

⁸ 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).

⁹ 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 a 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.

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





**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. 11).

17. Da fls. 12 consta Autorização para abertura do procedimento administrativo para a contratação, através de Dispensa de Licitação datada de 10/02/2.022.

18. A justificativa de fundamentação legal, bem como da Dispensa de Licitação motivada pela hipótese de pequeno valor encontram-se às fls. 13/15, 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 10/02/2.022.

19. Essa Controladoria, também entende que Excelentíssimo senhor Presidente agiu com acerto ao despachar as fls. 16, 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. 14¹¹ da Lei nº 8.666/93, o que foi respondido às fls. 17 através de declaração.

20. Obtendo resposta (fls. 17) 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;

¹¹ 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**

Elemento de Despesa: 3.3.90.39.00 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

21. O mapa de apuração encontra-se acostado às fls. 18/19.
22. Nas fls. 20 encontra-se o requerimento ao Fornecedor escolhido dentro das três pesquisas de preços, para que este apresente os documentos requeridos para a contratação, elencando os mesmos. Atendendo ao chamado o interessado nas fls. 21/31 se fez presente ao processo através de documentação anexada.
23. Novamente às fls. 32/33 a CPL vem manifestar a razão da escolha do prestador de serviços e do valor. 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.*

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

[...] no art. 26, parágrafo único, da Lei de Licitações, são estabelecidas as regras para as dispensas de licitação, entre elas a “razão da escolha do fornecedor ou executante” e a “justificativa do preço”. **Nesse sentido, concluiu que a legislação, no caso de dispensa de licitação, “não impõe regras objetivas quanto à quantidade e à forma de seleção do contratado, mas determina que essa escolha seja justificada”.** (Acórdão 2186/2019 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

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).





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

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).

25. Por outro lado, não vincula a Administração Pública a contratar com a fonte de pesquisa. Vejamos:

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).

26. Posteriormente, foi lavrado o ato de dispensa (fls. 34), acompanhado do despacho de ratificação e portaria de autorização da Dispensa de Licitação pela presidência (fls. 35/36).

27. Observa-se que após a autorização foi lavrada à minuta do contrato (fls. 37/42), com a juntada da Portaria de nomeação do Fiscal de Contratos dessa Egrégia Casa de Leis (fls. 43/44) e, encaminhada à Procuradoria Jurídica (fls. 45) para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico (fls. 46/50).

28. 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





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

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.

29. 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 009/2.022 de vossa lavra, aos 11 de Fevereiro.

30. 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 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.

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

32. 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, 3.3.90.39.00 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, conforme a Declaração do Departamento Contábil (fls. 17).

33. Pois bem, tecidas as considerações, passa-se para as considerações finais e orientações.

III - DA CONCLUSÃO:

