



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

Autos: 023/2.022

Parecer: 006/2.022

Processo: Administrativo

Classe: Dispensa de Licitação

Tipo Parecer: Técnico CONTROLE INTERNO

Assunto: Contratação de Prestação de Serviços de Radiodifusão Sonora

Embasmamento Legal: Lei nº 8.666/93

CONTROLE INTERNO - TÉCNICO -
DISPENSA DE LICITAÇÃO -
PESQUISA DE PREÇOS - MÍNIMO
LEGAL - IMPOSSIBILIDADE -
ÓRGÃOS PÚBLICOS -
INDISPONÍVEIS - CONTRATAÇÃO
ANTERIOR - LEGISLATIVO
MUNICIPAL - CONTROLE DA
LEGALIDADE - PROCURADORIA
JURÍDICA; POSSIBILIDADE.

1. Senhor Presidente do Legislativo Municipal de Ananás
2. Trata-se de análise técnica da Dispensa de Licitação nº 006/2.022, que tem por finalidade a de Contratar Empresa para Prestação de Serviços de Radiodifusão Sonora, para apresentação dos atos do Poder Legislativo, de caráter educativo e informativo, de segunda e sexta-feira das 13h às 14h, para atender a demanda da Câmara Municipal de Ananás no exercício financeiro do ano de 2.022.
3. Observa essa Controladoria, claramente, que em outro momento, já se manifestou a respeito da programação admissível em rádio comunitária que se ajusta perfeitamente à índole da publicidade autorizada para os municípios, que deverá ter “caráter educativo, informativo ou de orientação social” (CF, art. 37, § 1º).
4. Dito isto, cabe aqui consignar que a contratação direta não pode ser feita sem a observância de rigoroso **procedimento formal** como condição





ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO

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.

5. Nesta Coordenação, examinando o referido processo, foram tecidas as considerações que se seguem.

I - DO CONTROLE INTERNO

6. 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”*.

7. 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.

8. 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

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

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





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

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.

9. 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 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)

10. 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

11. 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 13h25min sob o número 23/2022, página 001 (Fls. 008) após documentos relativos a solicitação.

³ 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.

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:





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

12. Quanto ao dar forma processual⁶ 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: 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.

13. Por meio de Solicitação direta da Secretária datada de 31/01/2022, foi requerida a referida contratação para atender a demanda existente e corriqueira do corrente ano (Fls. 03).

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;

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).

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 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.





CMA - TO
72

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

15. Requisito atendido parcialmente¹⁰ (fls. 04/07). Cabe aqui consignar o entendimento do ilustre doutrinador Jacoby Fernandes (2020, p. 153)¹¹, sobre a 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 n° 001/2.022 que nomeou a Comissão Permanente de Licitação (fls. 09).

17. Da fls. 10 consta Autorização para abertura do procedimento administrativo para a contratação, através de Dispensa de Licitação datada de 31/01/2.022.

18. A justificativa de fundamentação legal, bem como da Dispensa de Licitação motivada pela hipótese de pequeno valor encontram-se às fls. 11/13, com base no art. 26, incisos I e II e paragrafo único do art. 26. da Lei Nacional n° 8.666/1993, ambas datadas de 03/02/2.022.

19. Essa Controladoria, também entende que Excelentíssimo senhor Presidente agiu com acerto ao despachar as fls. 14, 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. 14¹² da Lei n° 8.666/93, o que foi respondido às fls. 21 através de declaração.

¹⁰ Observa-se apenas a uma cotação de preços coletada na rádio comunitária local.

¹¹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Manual do Ordenador de Despesas: À Luz do Novo Regime Fiscal. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

¹² Lei n° 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.





CRAVTO
73

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

20. Obtendo resposta (fls. 15) 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;

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

21. O mapa de apuração encontra-se acostado às fls. 16/17.

22. Nas fls. 18 encontra-se o requerimento ao Fornecedor que ofertou a única pesquisa de preços, para que este apresente os documentos requeridos para a contratação, elencando os mesmo. Atendendo ao chamado o interessado nas fls. 19/34 se fez presente ao processo através de documentação anexada.

23. Novamente às fls. 35/37 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: (...)

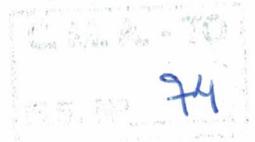
III – justificativa do preço.

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





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

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**).

25. Essa unidade de controle se alinha ao entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à necessidade de se consultar o maior número de fontes possíveis, de forma a possibilitar que a pesquisa de preços reflita o real comportamento do mercado, possibilitando ao órgão impedir a celebração de contratos com preços superiores aos praticados pelo mercado.

26. Por outro lado, também entende essa unidade de controle, que a CPL agiu bem em frisar a impossibilidade de utilização de alguma das fontes acima especificadas estando consignada nos autos do presente caderno processual, tentando comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não foi possível alcançar êxito na solicitação (fls. 06 e 12).

27. Posteriormente, foi lavrado o ato de dispensa (fls. 38), acompanhado do despacho de ratificação e portaria de autorização da Dispensa de Licitação pela presidência (fls. 39/40).

28. Observa-se que após a autorização foi lavrada à minuta do contrato (fls. 41/47), com a juntada da Portaria de nomeação do Fiscal de Contratos dessa Egrégia Casa de Leis (fls. 48/49) e, encaminhada à Procuradoria





ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO

Jurídica (fls. 50) para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico (fls. 51/55).

29. 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.

30. 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, mas, condicionou a possibilidade do prosseguimento do presente feito por meio do processo de Dispensa de Licitação no caso concreto, a juntada da comprovação junto a órgãos públicos, através do Parecer nº 006/2.022 de vossa lavra, aos 04 dias do mês de fevereiro.

31. O que foi atendido às fls. 56/67. Observa-se que a comprovação anexada diz respeito à contratação anterior com esse Parlamento e com o Executivo Municipal de Ananás. Cabe salientar, que ainda que não ocorra licitação propriamente dita, como é o caso, a Administração deve comprovar a busca da economicidade na escolha de um fornecedor, conforme prescreve o Acórdão TCU nº 7821/2010-P.

32. Quando se tratar de fornecedor exclusivo, como é o caso, pode-se formalizar o processo com tabela de preços praticados pelo fornecedor no intuito de demonstrar que tais preços são os usualmente praticados por ele em contratações semelhantes. Também se podem utilizar contratações já realizadas por esse mesmo fornecedor com a Administração ou notas fiscais que demonstram outras contratações similares realizadas pelo fornecedor (Acórdão TCU nº 7821/2010-P).

Em processos de baixa materialidade, como no caso de Suprimento de Fundos ou **Dispensas por valor**, a pesquisa de preços depende da situação concreta em que se realiza a compra. Seja pelo pequeno valor, seja pela **impossibilidade prática de pesquisar o preço na praça**, cabe ao servidor responsável fazer juízo crítico a respeito do preço, pesquisando sempre que





ANANÁS - TO
76

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

possível e responsabilizando-se por eventual compra com sobrepreço¹³ (grifamos).

33. Nesse sentido é importante lembrar o princípio da racionalidade administrativa dos processos e controles da Administração Pública. O art. 14 do Decreto-Lei 200/1967 é uma ótima referência:

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. (Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967).

34. Quanto à comprovação anexada diz respeito à contratação anterior com esse Parlamento, nessa esteira o TCU decidiu no **Acórdão 143/2019-Plenário**:

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações junto a fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e **contratos anteriores do próprio órgão, devidamente ajustados por índices** (grifamos).

35. 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.

¹³ BRASIL, Franklin. PREÇO DE REFERÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS (ÊNFASE EM MEDICAMENTOS).





ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO

36. Assim, adentrou-se apenas este órgão setorial de controle interno, em analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.
37. 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. 21).
38. Portanto, a rádio comunitária, em razão de seus fins, representa o meio natural de divulgação da publicidade institucional do Legislativo Municipal.
39. Pois bem, tecidas as considerações, passa-se para as considerações finais e orientações.

III - DA CONCLUSÃO:

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

- a)- O **controle da legalidade** quanto à matéria do termo contratual, foi realizada pela Procuradoria Jurídica, entendendo a **REGULARIDADE/LEGALIDADE** da Minuta Contratual, condicionando, a possibilidade da contratação por meio da Dispensa de Licitação da Câmara nos termos do Parecer Jurídico nº 006/2.022, à juntada da *comprovação junto a órgãos públicos* para aferição dos preços praticado pelo mercado;
- b)- A CPL prontamente cumpriu a exigência do douto Procurador;
- c)- *Que todos os processos de contratação respeitem seus prazos e sigam seu fluxo de tramitação para a boa prática da administração pública;*
- d)- Dou como: **POSSIBILIDADE** do prosseguimento do presente feito;
- e)- É como oriento, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos jurídicos que cabem a Procuradoria, alertando





C.M.A. - TO
78

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

ainda, que as ações públicas devem ser pautadas no planejamento e respeito aos princípios administrativos que regem a administração Pública.

É o parecer

S.M.J.

À origem, com cautelas técnicas, para superior apreciação.

Este parecer onze laudas.

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

Delano R. C. Brasil
Delano Ramos Cavalcante Brasil

Controlador

Mat. nº 064 - CRA/TO 03910

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

