

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

Autos: 050/2.021

Parecer: 058/2.021

Processo: Administrativo

Classe: Dispensa de Licitação

Tipo: Técnico CONTROLE INTERNO

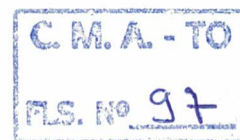
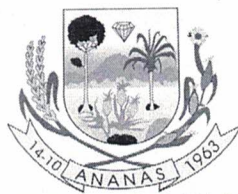
Assunto: Contratação de Rádio Comunitária Cidade FM

**CONTROLE INTERNO – TÉCNICO -  
DISPENSA DE LICITAÇÃO – ERROS  
FORMAIS – SANÁVEIS – 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 012/2021, que tem por finalidade a Contratação de empresa para prestação dos serviços de Radiodifusão Sonora, dos atos do Poder Legislativo de caráter Informativo, Educativo e de Ordem Social de interesse dos Municípios, através do Canal 200 (duzentos) FM 87,9 no horário compreendido entre às 13h e 14h de Segunda a Sexta-feira, para atender a demanda da Câmara Municipal de Ananás, no exercício do ano de 2021.
3. Nesta Coordenação, examinando o referido processo, foram tecidas as considerações que se seguem.

**DO CONTROLE INTERNO**





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

4. Nas lições de Chiavenato (2001, p. 93)<sup>1</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*”.

5. 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 4320/64; 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.

6. 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>2</sup>.

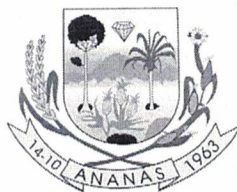
7. Ora, se o Controle Interno deve atestar a legalidade dos atos do Gestor público, subtende-se que o controlador deva não só conhecer a Lei, mas também saber interpretá-la são o que ressalta Luciano Ferraz<sup>3</sup>, quando informa que:

<sup>1</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Desempenho humano nas Empresas: como desempenhar cargos e avaliar o desempenho. 5. ed. Silo Paulo: Atlas, 2001.

<sup>2</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.

<sup>3</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.





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

“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)

8. 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**

9. Antes de adentrarmos no mérito, há de se prestigiar a boa-fé do ordenador de despesas, haja vista, que após oitiva da Procuradoria Jurídica dessa Egrégia Casa de Leis, tenha acatado a orientação e recomendação<sup>4 5</sup> esculpidas no Parecer Técnico nº 012/2.021 dessa Controladoria.

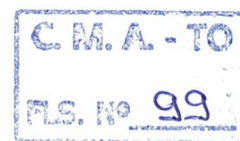
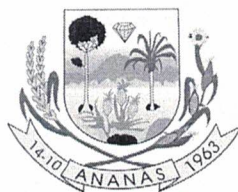
10. É possível afirmar que a presença da boa-fé é fator preponderante para a consolidação das situações jurídicas, e, por consequência, condição essencial para a incidência do princípio da segurança jurídica, pois a presença da boa-fé é fator indispensável à ocorrência da decadência administrativa, instituto previsto na Lei de Processo Administrativo. Nestes termos, Almiro de Couto e Silva:

“A regra do art. 54 da Lei nº 9.784/99, por traduzir, no plano da legislação ordinária, o princípio constitucional da segurança jurídica, entendida como proteção à confiança, tem como pressuposto a boa fé dos destinatários. A decadência do direito da Administração à anulação não se consuma se houver má fé dos destinatários. Não está em questão a má fé da Administração Pública ou da autoridade administrativa. Assim, mesmo existente esta, se os destinatários do ato administrativo estavam de boa fé e houve o transcurso do prazo quinquenal sem que o

<sup>4</sup> STF, Súmula 473 - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

<sup>5</sup> STF, Súmula 346 - A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.





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

Poder Público houvesse providenciado na anulação do ato administrativo ilegal, configuram-se todos os requisitos para a incidência e aplicação do art. 54, perecendo, pela decadência, o direito à anulação.”<sup>6</sup>

11. É importante frisar que não foi encontrado lei no âmbito do Município de Ananás, nem tampouco do Estado do Tocantins, regulamentação sobre Processo Administrativo. No âmbito estadual, foi encontrado apenas o Decreto nº 5.490, de 22 de agosto de 2016 que dispõe apenas sobre o Processo Administrativo Eletrônico – PAE. O que não vem a ser a matéria aqui apreciada. Portanto, aplica-se o princípio da simetria à Lei Federal nº 9.784/99.

12. O princípio da simetria “*é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros*”<sup>7</sup>.

13. Esse princípio constitucional “*postula que haja uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais, e mesmo Municipais. Isto quer dizer que no sistema federativo, ainda que os Estados-Membros e os Municípios tenham capacidade de auto organizar-se, esta auto-organização se sujeita aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal. Assim, por este princípio, os Estados-Membros se organizam obedecendo o mesmo modelo constitucional adotado pela União*”<sup>8</sup>.

14. Nesse contexto, a boa-fé administrativa é muito mais que um princípio norteador da máquina pública, mas um estado de ser do próprio agente no exercício das funções inerentes ao cargo, resultado num estado de confiança e segurança jurídica de seus administrados<sup>9</sup>.

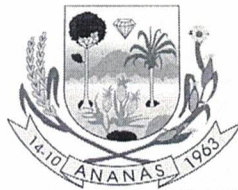
<sup>6</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Número 2 – abril/maio/junho de 2005, 37 p. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-2-ABRIL-2005->>. Acesso em: 21 junho 2021.

<sup>7</sup> Francisco Mafra. Ciência de Direito Constitucional.

<sup>8</sup> Paulo Mascarenhas. Princípio da Simetria Constitucional.

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p., 120.





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

15. Deixo consignado, que, o Caderno Processual deu-se por iniciado com **protocolo**<sup>10</sup> gerado no sistema integrado de processamento de dados de uso dessa Casa de Leis, em 07/06/2021 às 10h34min sob o número 50/2021, página 001 (Fls. 003).

16. Quanto ao dar forma processual<sup>11</sup> 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.

17. Por meio de Solicitação direta da Secretária datada de 10/06/2021, foi requerida a referida contratação para atender a demanda existente e corriqueira do corrente ano (Fls. 04), requisito atendido parcialmente.

18. Cabe aqui esclarecer que na solicitação deva 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.

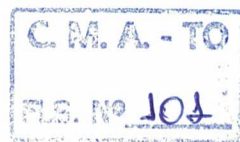
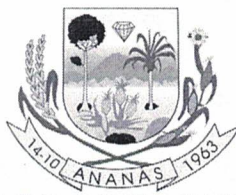
19. Dito isto, cabe aqui consignar, que o memorando de solicitação é o primeiro documento do processo administrativo para licitar e, deve vir acompanhado dos documentos elencados a seguir (ou equivalentes):

- 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>12 13</sup> de Mercado;

<sup>10</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>11</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, 20104. Módulo 11: Os Autos do Processo de Licitação).





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

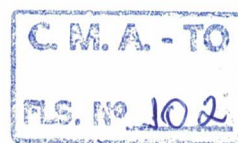
20. Da fls. 05 consta Autorização para abertura do procedimento administrativo para a contratação, através de Dispensa de Licitação datada de 10/06/2021.
21. Foi juntada da Portaria n° 026/2021 que nomeou a Comissão Permanente de Licitação (fls. 06).
22. As pesquisas de preço de mercado encontram-se anexadas após a portaria de nomeação (fls. 07/08), em modelo próprio da Câmara, com descrição do objeto e assinadas.
23. Às fls. 09 a 11 foi juntado o respectivo Termo de Referência, instruído pelas pesquisas de preços<sup>14</sup> elencadas acima, o que se constatou sem seu corpo a ausência da indicação da dotação orçamentária, porem presente justificativa e finalidade, bem como, o valor global estimado da contratação.
24. Às fls. 12/13 foi juntado o Mapa de Apuração, onde a CPL apresenta as duas propostas e respectiva classificação, obedecendo ao critério de menor preço, constatando-se empate.
25. A justificativa de fundamentação legal, bem como da Dispensa de Licitação motivada pela hipótese de pequeno valor encontram-se às fls. 15/18, com base nos incisos I e II e paragrafo único do art. 26. da Lei Nacional n° 8.666/1993, datada de 11/06/2021.
26. Essa Controladoria, também entende que Excelentíssimo senhor Presidente agiu com acerto ao despachar as fls. 18, do presente caderno

<sup>12</sup> “há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão n° 4.013/2008-TCU – Plenário, Acórdão n° 1.547/2007-TCU – Plenário)”.

<sup>13</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 n° 1235/2018 Plenário).

<sup>14</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.





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

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>15</sup> da Lei nº 8.666/93, o que foi respondido às fls. 19 através de certidão.

27. Obtendo resposta (fls. 19) 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.

28. Nas fls. 20 encontra-se o requerimento ao Fornecedor escolhido, para que este apresente os documentos requeridos para a contratação, elencando os mesmo. Atendendo ao chamado o interessado nas fls. 21/59 se fez presente ao processo através de documentação anexada.

29. Novamente às fls. 60/61 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.

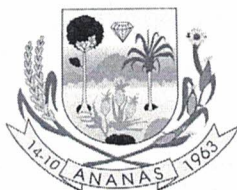
*Art. 26. (...) Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...)  
III – justificativa do preço.*

30. 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,

<sup>15</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**

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**).

31. Portanto, entende-se que a CPL agiu bem em justificar o preço escolhido (fls. 60/61) com base nas pesquisas de preços (fls. 07/08).

32. Posteriormente, foi lavrado o ato de dispensa (fls. 62), acompanhado do despacho de ratificação e portaria de autorização da Dispensa de Licitação pela presidência (fls. 63/64).

33. Observa-se que após a autorização foi lavrada à minuta do contrato (fls. 65/71) e, encaminhada à Procuradoria Jurídica (fls. 72) para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico (fls. 73/78).

34. Cumpre informar que o Douto Procurador analisando todo o percorrido até o presente momento, se manifestou favorável à Regularidade da minuta do contrato, bem como, pela utilização do processo de Dispensa de Licitação no caso concreto, através do Parecer nº 023/2021 de vossa lavra, aos 17 dias do mês de junho.

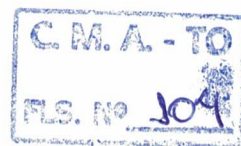
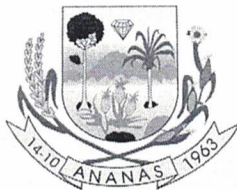
35. Dito isto, não há necessidade de que este Controlador examine novamente a minuta do contrato quanto a sua legalidade. Haja vista que esse controle da legalidade é de responsabilidade do órgão jurídico em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, 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

Pág. 8 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**

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.

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.

38. Nesta Coordenação, encontrados erros formais que não maculam o andamento do processo. Haja vista, que o caderno processual ter sido encaminhado a essa controladoria após a expedição, assinatura e publicação do respectivo termo contratual, finalizando assim os atos sem a previa oitiva desse órgão controlador.

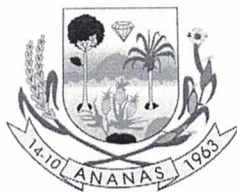
39. Em se falando de erros formais, cabe admitir, que todos estamos expostos a eles, e no caso de um processo de licitação, uma eventual falha pode ocorrer em qualquer momento. Porém, é importante identificar se o defeito observado no documento é caracterizado como formal ou material.

40. 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.

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

42. Outros exemplos de erro formal são detectados na ausência da numeração de páginas na licitação, **informações organizadas fora de ordem** (como é o caso apresentado da presente dispensa), e até mesmo um





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

equivoco na identificação do envelope que pode ser sanado antes de sua abertura, etc.

43. Pois bem, tecidas as considerações, há de se falar na nomeação do fiscal de contratos, documento este presente às fls. 81/82.

**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 da possibilidade da contratação por meio da Dispensa de Licitação, foi realizada pela Procuradoria Jurídica da Câmara nos termos do Parecer Jurídico nº 023/2.021, entendendo pela **REGULARIDADE** da posse do servidor;

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

c)- Dou como: **REGULAR**;

e)- É como oriento, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos jurídicos que cabem a Procuradoria, alertando 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 nove dez laudas.

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

*Delano R. C. Brasil*  
Delano Ramos Cavalcante Brasil

Controlador

Mat. nº 61 - CRA/TO 03910

Pág. 10 de 10

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

