

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

Autos: 005/2.021
Parecer: 009/2.021
Processo: Administrativo
Classe: Dispensa de Licitação
Tipo: Técnico CONTROLE INTERNO
Assunto: Aquisição de Material de Expediente

**CONTROLE INTERNO – DISPENSA
DE LICITAÇÃO – ERROS FORMAIS –
SANÁVEIS – VÍCIOS – INSANÁVEIS –
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE;
ANULAÇÃO.**

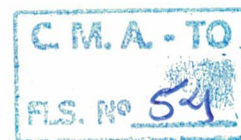
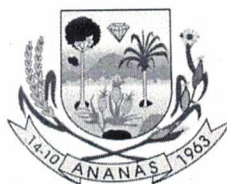
1. Senhor Presidente do Legislativo Municipal de Ananás
2. Trata-se de análise técnica da Dispensa de Licitação nº 009/2021, que tem por finalidade a Contratação de Empresa Especializada no ramo para Aquisição de Material de Expediente que visa atender a demanda dessa Casa de Leis no exercício do ano de 2021.
3. Nesta Coordenação, examinando o referido processo, foram tecidas as considerações que se seguem.

DO CONTROLE INTERNO

4. Nas lições de Chiavenato (2001, p. 93)¹, 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

¹CHIAVENATO, 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**

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)².

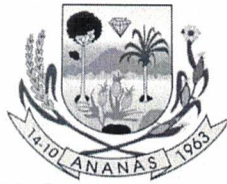
7. Ora, se o Controle Interno deve atestar a legalidade dos atos do Gestor público, subtende-se que o controlador deva não só conhecer a Lei, mas também saber interpretá-la, é o que ressalta Luciano Ferraz³, quando informa que:

“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)

² 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.

³ 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**

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. Deixo consignado, que, o Caderno Processual deu-se por iniciado com **protocolo**⁴ gerado no sistema integrado de processamento de dados de uso dessa Casa de Leis, em 27/01/2021 às 09:49 sob o número 9/2021, página 001, (Fls. 03) requisito atendido parcialmente.

10. Dar forma processual⁵ 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 convite);
- 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.

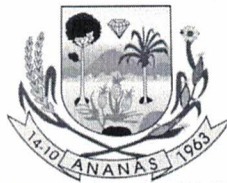
11. Por meio de Solicitação direta da Secretária datada de 27/01/2021, foi requerida a referida contratação para atender a demanda existe e corriqueira do corrente ano (Fls. 04), requisito atendido parcialmente.

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

⁴ 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:

⁵ 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**

presente solicitação não há discriminação dos objetos, quantidade e o recurso financeiro para o qual se destina.

13. 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**^{6 7} de Mercado;

14. Da fls. 05 consta Autorização para abertura do procedimento administrativo para a contratação, através de Dispensa de Licitação datada de 27/01/2021.

15. Foi juntada da Portaria nº 002/2021 que nomeou a Comissão Permanente de Licitação (deveria constar fls. 06, mas por equívoco não foi numerada, mas encontra-se anexada após a autorização). Observa este Controlador que a Tesoureira⁸ foi nomeada como Secretária da CPL.

16. As pesquisas de preço de mercado encontram-se anexadas após a portaria de nomeação (fls. 06 a 11), em modelo próprio da Câmara, onde não constam da marca dos produtos ofertados, nem a data de suas expedições.

17. Às fls. 12 a 14 foi juntado o respectivo Termo de Referência, instruído pelas pesquisas de preços⁹ elencadas acima, o que se constatou sem seu corpo a falta de indicação da dotação orçamentária.

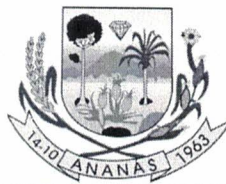
⁶ “há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU – Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU – Plenário)”.

⁷ 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).

⁸ 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)

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,





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

18. Às fls. 15/16 foi juntado o Mapa de Apuração, onde a CPL apresenta as três propostas e respectiva classificação, obedecendo ao critério de menor preço.

19. A justificativa de fundamentação legal, bem como da Dispensa de Licitação motivada pela hipótese de pequeno valor encontram-se às fls. 17/19, com base no art. 26, incisos I e II e parágrafo único do art. 26. da Lei Nacional nº 8.666/1993.

20. Esta Controladoria, também entende que Excelentíssimo senhor Presidente agiu com acerto ao despachar as fls. 20, do presente caderno processual, junto à Tesouraria desta Casa de Leis, solicitando em caráter de urgência o atesto da existência de previsão orçamentária e disponibilidade financeira para a contratação do objeto que deu origem a este procedimento administrativo, restando cumprido o comando inserido no art. 14¹⁰ da Lei nº 8.666/93, o que foi respondido às fls. 21 através de declaração.

21. Uma vez, que já não basta, a simples indicação orçamentária de que trata o já mencionado artigo, posto que, após a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal é requerido o necessário saldo financeiro em caixa para o adimplemento das obrigações contraídas.

22. Nas fls. 22 encontra-se o requerimento ao Fornecedor que apresentou o menor preço, para que apresente os documentos requeridos para a contratação, elencando os mesmo. Atendendo ao chamado a empresa nas fls. 23/34 se fez presente ao processo através de documentação anexada.

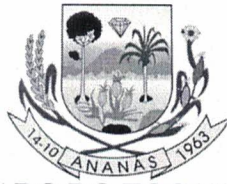
23. Cabe salientar que de qualquer maneira, a lei exige que os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação sejam instruídos com a justificativa de preços.

*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.*

assim, o princípio da economicidade, conforme entendimento constante do Acórdão TCU 1785/2013 – Plenário.

¹⁰ 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**

24. 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**).

25. Portanto, entende-se que a CPL agiu bem em justificar o preço escolhido (fls. 35) com base nas pesquisas de preços (fls. 06/11).

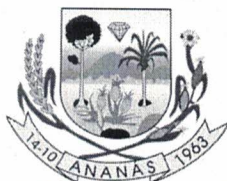
26. Posteriormente, foi lavrado o ato de dispensa (fls. 36), acompanhado do despacho de ratificação e portaria de autorização da Dispensa de Licitação pela presidência (fls. 37/38).

27. Observa-se que após a autorização foi lavrada a minuta do contrato (fls. 39/49) e, encaminhada à Procuradoria Jurídica (fls. 44) para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico (fls. 45/51).

28. Cumpre informar que o Douto Procurador se manifestou favorável a contratação e pela legalidade da minuta do contrato através do Parecer nº 001/2021 de vossa lavra, aos 04 dias do mês 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





ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS
CONTROLE INTERNO

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 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.

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

31. Nesta Coordenação, encontrados erros formais que não maculam o andamento do processo, bem como, descompassos legais, que impendem sua continuação.

32. 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.

33. 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.

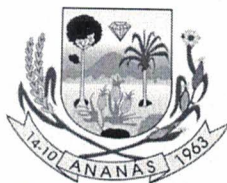
34. Caso um documento seja produzido de forma distinta da exigida, mas os objetivos ou finalidades pretendidas foram alcançadas, é possível torná-lo válido. Um exemplo de erro formal é nos casos de licitação apresentada em formato manuscrito, quando deveria ser impresso ou datilografado. Ou seja, o conteúdo exigido pelo edital foi respeitado, apesar do modelo de apresentação incorreto.

35. 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), equívoco na identificação do envelope sanado antes de sua abertura, etc.

Pág. 7 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

36. 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.

37. 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.

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

39. 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”¹¹.

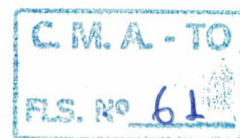
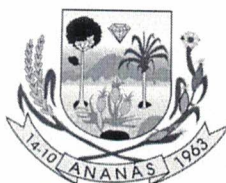
40. Como se vê, o referido desvio deve ser evitado em todos os procedimentos, principalmente naqueles em que o vínculo se estabelece diretamente, **sem etapas de disputa típicas das modalidades licitatórias**¹².

41. Como é o caso da Dispensa em questão, uma vez que se analisa que foi realizada a celebração do contrato e respectiva publicação do seu extrato, sem a previa análise do controle interno. O que já foi consignado

¹¹ Agravo Interno no REsp nº 1.604.421-MG, rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma do STJ, DJe de 02.08.2018.

¹² 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,





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

por se tratar, conseqüentemente de realização de despesas, o que configura a competência do Controle Interno para análise e manifestação.

42. Ainda oportunamente, constata-se vícios legais insanáveis, haja vista, já se ter celebrado do competente contrato. A saber:

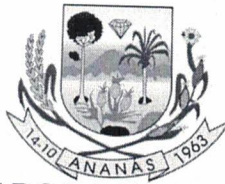
- a)- Falta documentos pessoais de um dos sócios, por se tratar de sociedade empresarial, deve-se fazer constar os documentos de todos os sócios;
- b)- Não foi apresentado a Certidão Negativa de Débitos junto a Fazenda Municipal, exigida na convocação;
- c)- **Certidão de Regularidade junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS** vencida, mesmo que verificada a veracidade da certidão e que existem certidões emitidas válidas. A Certidão válida deveria ser apresentada para assinatura do contrato¹³.
- d)- Certidão Negativa de Falência e Concordata.

43. Ora, o Egrégio Tribunal de Contas da União, em sua Decisão nº 1.241/2002 – Plenário decidiu que se deve ater "*à exigência de comprovação de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS quando da dispensa ou inexigibilidade de licitação, tanto na contratação como na efetuação de pagamentos (art. 195, Inciso I, § 3º da CF art. 47, I, alínea "a" da Lei nº 8.212/9, art. 27, alínea "a" da Lei nº 8.036/90 e art. 2º da Lei nº 9.012/95)*".

44. Por fim, se a certidão negativa junto ao FGTS não pode ser dispensa na hipótese de contratação direta através de Dispensa de Licitação, resta claro ser um vício que não pode ser sanáveis e que macula todo o procedimento administrativo.

¹³ Por força do disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal, que torna sem efeito, em parte, o permissivo do art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, a documentação relativa à regularidade fiscal e com a **Seguridade Social**, prevista no art. 29, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é de exigência obrigatória nas licitações públicas, ainda que na modalidade convite, para contratação de obras, serviços ou fornecimento, e **mesmo que se trate de fornecimento para pronta entrega**; essa obrigatoriedade é aplicável igualmente aos casos de contratação de obra, serviço ou fornecimento com dispensa ou **inexigibilidade de licitação ex vi do disposto no § 3º do art. 195 da CF, citado.**





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

DO PEDIDO:

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

a)- Pela impossibilidade do prosseguimento do presente feito;
b)- Que seja declarada a Nulidade do ato;
c)- Que todos os processos de contratação respeitem seus prazos e sigam seu fluxo de tramitação para a boa pratica da administração pública;

c)- É como opino, 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 possui dez laudas.

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

DELANO RAMOS

CAVALCANTE

BRASIL:01053964196

Assinado de forma digital por

DELANO RAMOS CAVALCANTE

BRASIL:01053964196

Dados: 2021.02.09 08:45:11 -03'00'

Delano Ramos Cavalcante Brasil

Controlador

CRA/TO 03910

