



ESTADO DE MATO GROSSO

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES

CONTROLADORIA GERAL DE CONTROLE INTERNO

PARECER ORIENTATIVOS Nº 005/2020

Barra do Bugres/MT, 18 de maio de 2020.

PARA: Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho – Prefeito Municipal
Gustavo Abirached Cruz – Vice Prefeito

ASSUNTO: Instrução de Processo de licitação. Ausência de processo administrativo de licitação, devidamente autuado, protocolado e numerado na fase interna.

Excelentíssimo Prefeito,

Em cumprimento ao disposto no art. 3º. Parágrafo único da Lei Municipal nº. 020 de 27 de fevereiro de 2008, que cria o Sistema de Controle Interno do Município de Barra do Bugres, combinado com o art. 70 da CF, com os artigos 75 a 80 da Lei n.º 4.320/64, venho através do presente, no exercício da função de Controlador Interno, **INFORMAR, e por fim emitir o PARECER com recomendação** a Vossa Senhoria conforme segue:

1. DAS INFORMAÇÕES GERAIS

Senhor Prefeito Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho, venho através deste informar que esta Controladoria Geral de Controle Interno tem visitado o departamento de licitação fazendo vistas por amostragem de alguns processos e observado que os mesmos não tem sido de forma tempestiva **devidamente autuado, protocolado e numerado,** principalmente por ocasião dos julgamentos das licitações desta municipalidade.

Informo ainda, que os “Processos administrativos de licitação” não parece ser processo, parece mais uma montoeira de papel em uma pasta sem ser **devidamente autuado protocolado e numerado conforme prescreve o art. 38 da lei 8666/93:**

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

David Marques de Queiroz
Controlador Geral “Geral”
CRC/MT- 009201/O-2





ESTADO DE MATO GROSSO

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES
CONTROLADORIA GERAL DE CONTROLE INTERNO

seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

{...}

Neste sentido, informo a Vossa excelência que esta Controladoria Geral de Controle interno encaminhou uma notificação ao departamento de licitação notificando os mesmos sobre a irregularidade supracitada (**"NOTIFICAÇÃO CGCI Nº 007/2020"**).

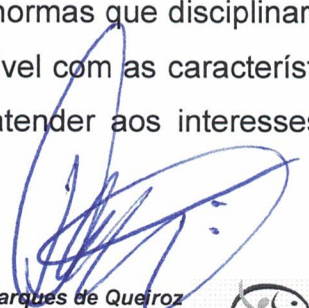
1.1 Introdução

Neste sentido, Senhor prefeito, esta CGCI manifesta no contexto que a abertura de processo administrativo em procedimento da licitação devesse ser iniciada de forma devidamente **autuado, protocolado, numerado e rubricado**, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente os documentos enumerados nos incisos de I a XII do art. 38. Art. 38, caput da lei 8666/93.

No que se refere ao paragrafo anterior esta CGCI frisa ainda que deve ser valido para todas as fases interna e externas do procedimento licitatório nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite e pregão (formatos presencial e eletrônico), processo administrativo por compra direta (dispensa de licitação/inexigibilidade/chamada publica) e para o sistema de registro de preços.

Desta forma, esta CGCI entende que nunca deve se começar um julgamento de licitação na fase interna do processo de licitatório sem o processo estar devidamente **autuado, protocolado, numerado e rubricado por agente/servidor competente de direito, respeitando sempre os princípios da administração publica e em especial o da segregação de função.**

A fase interna transcorre no âmbito restrito da Administração e visa ao levantamento das informações necessárias à fixação das normas que disciplinarão a competição e à modelagem da solução contratual compatível com as características e especificações que deve ter o objeto, com o fim de atender aos interesses da Administração.


David Marques de Queiroz
Controlador Geral "Geral"
CRC/MT- 009201/O-2





As fases devem observar uma sequência certa e ordenada de atos, tal como estabelecida em lei e nos seus regulamentos.

Não se pode esquecer que na faze externa da licitação devem também seguir o mesmo critério onde o processo deve estar devidamente **autuado, protocolado, numerado e rubricado por agente/servidor competente de direito, respeitando sempre os princípios da administração publica e em especial o da segregação de função.**

Ainda atinente à instrução do processo licitatório, é importante que "os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado como supracitado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento".

1.1.1 Da segregação de função

O Princípio da Segregação de Funções é uma regra de Controle Interno para evitar falhas ou fraudes na entidade porque descentraliza o poder estabelecendo independência para as funções de execução operacional, custódia física entre outras. "Ninguém deve ter sob sua inteira responsabilidade todas as fases inerentes a uma operação". Cada uma dessas fases deve, preferencialmente, ser executada por pessoas e setores independentes entre si.

Um elemento importante em qualquer plano de organização é a independência estrutural das funções de operação de tal forma que os registros existentes, fora de cada departamento, sirvam como controle das atividades, dentro do departamento. Embora separados deverá haver sinergia para que o fluxo seja suave e eficiente. Além da divisão funcional das obrigações, deve ser estabelecida a responsabilidade dentro das seções.

Desta feita, nenhum empregado ou seção administrativa deve participar ou controlar todas as fases inerentes à execução e controle da despesa pública, mas deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, inclusive, possibilitando a realização de uma verificação cruzada, conforme o **Princípio da**

David Marques de Queiroz
Controlador Geral "Geral"
CRC/MT- 009201/O-2





Segregação de funções, derivada do **Princípio da Moralidade** Administrativa, esta insito no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Falando em **licitação**, o Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 686/2011 – Plenário) determinou a um órgão que não designasse “... para compor comissão de licitação o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório, em atenção ao princípio da segregação de funções;” (grifos nossos).

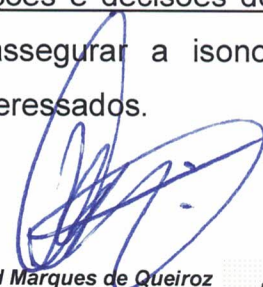
O princípio da segregação de funções, ad hoc, intenta, entre outras coisas, evitar que o ciclo operacional em torno de um evento [licitações públicas e contratações administrativas] seja iniciado e terminado por uma mesma pessoa ou em uma mesma área. A segregação de funções tem como benefício, adicionalmente, a prevenção de fraudes [ou corrupção] e de uso não autorizado de ativos [de recursos públicos], já que promove a interdependência entre áreas e pessoas. (BRASILIANO, 2010, p. 15).

Inserido nesta interpretação, o Acórdão nº 5.840/ 2012-TCU-2ª Câmara ressalta que,

9.6.7. deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções.

2. Do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal

Processo Licitatório é o termo utilizado para adjetivar a relação de legalidade e de legitimidade do processo de contratação pública com a Constituição e com as demais normas que regem a licitação, incluindo, no escalonamento normativo, as leis, decretos, portarias, instruções normativas, orientações e decisões dos órgãos de controle, que objetiva em um primeiro plano assegurar a isonomia e a competitividade como direitos públicos subjetivos dos interessados.


David Marques de Queiroz
Controlador Geral "Geral"
CRC/MT- 009201/O-2





A obrigatoriedade, como alhures ressaltado, é regra de patamar constitucional. Apenas por exceção é possível a contratação direta sem licitação (inciso XXI do art. 37 da CF/88). A contratação direta é medida de razoabilidade derivada da necessidade e de políticas outras que evidenciam que a fase de disputa seria um entreve, antieconômica e desarrazoada.

O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, de forma resumida, propõe a finalidade do Processo Licitatório: assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes. O sentido amplíssimo da estrutura vocabular “igualdade de condições” abarca dentre outros os seguintes princípios de observância obrigatória: a) isonomia; b) seleção da proposta mais vantajosa; c) promoção do desenvolvimento nacional sustentável; d) processo e julgamento em estrita observância com os princípios básicos da administração; e) vinculação ao instrumento convocatório; f) julgamento objetivo; g) princípios correlatos; h) exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; etc.

3. DO ART. 38 DA LEI 8666/93

A Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, assim como segue:

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:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

David Marques de Queiroz
Controlador Geral "Geral"
CRC/MT- 009201/O-2





ESTADO DE MATO GROSSO

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES
CONTROLADORIA GERAL DE CONTROLE INTERNO

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

3.1 Dos acórdãos referente ao art. 38 da lei 8666/93

3.1.1 Acórdão 1705/2003 Plenário

“Observe o fiel cumprimento do art. 38, caput e seus incisos, e art. 40, § 1º, da Lei no 8.666/1993, relativos a regular autuação e constituição dos processos licitatórios”.

3.1.2 Decisão 955/2002 Plenário

“Observe o fiel cumprimento do art. 38, caput e seus incisos, e art. 40, § 1º, da Lei no 8.666/93, relativos a regular autuação e constituição dos processos licitatórios, em especial quanto a numeração das folhas e aposição de rubrica imediatamente apos a juntada dos documentos da licitação ao processo; a juntada de documentos originais ou autenticados, evitando folhas de fac-símile, cópias duplicadas do mesmo expediente, rascunhos e rasuras; a aposição de data e assinatura, com identificação do signatário, em todos os documentos elaborados pela empresa, a exemplo dos editais, convites e justificativas técnicas e a juntada dos comprovantes de entrega dos convites”.

3.1.3 Acórdão 4104/2009 Segunda Câmara (Relação)

“Faca constar dos processos licitatórios, inclusive, quando for o caso, os de dispensa e inexigibilidade, os elementos previstos no art. 7º e no art. 38, ambos da Lei no 8.666/1993, dentre eles: projeto básico; indicação dos recursos orçamentários destinados a licitação; pesquisa de preços, pareceres técnicos e extrato de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais e do contrato”.

3.1.4 Outros acórdãos DOU

Art. 38: 300 Decisão nº 497/99, publicada no DOU de 13.08.99, p. 139. Representação formulada contra a ANATEL, determinou-se que deverá, nos próximos procedimentos, serem adotadas medidas que visem a aprimorar a metodologia de documentação dos processos, a exemplo do disposto no art. 38, da Lei nº

David Marques de Queiroz
Controlador Geral Geral"
CRC/MT- 009201/O-2





ESTADO DE MATO GROSSO

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES
CONTROLADORIA GERAL DE CONTROLE INTERNO

8.666/93. Tal determinação teve por objeto o fato de que, diante das diligências realizadas para verificação da representação formulada, foi constatada pelos representantes do TCU, a existência de diversas precariedades na organização do procedimento licitatório, estando os autos espalhados e arquivados em setores diversos, criando dificuldades para o entendimento global do processo.

Art. 38: 301 Decisão 1.348/2002, publicada no DOU de 23.10.2002, p.223. Relatório de Auditoria. No voto, o Ministro Relator Ubiratan Aguiar se manifestou no sentido de que da leitura do **art. 38, verifica se que a Lei n. 8.666/93 detalha com precisão os elementos que obrigatoriamente deverão integrar o processo administrativo da licitação**, de modo a assegurar que todos os passos da administração para o alcance do objetivo pretendido – contratação – estejam comprometidos com os princípios que informam o procedimento: princípio constitucional da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Com efeito, a Lei estabelece que as fases da licitação deverão estar bem documentadas, permitindo total transparência de todas as ações relacionadas ao procedimento. Nesse sentido, assinado o contrato, encerra-se a etapa referente à contratação. A etapa seguinte, da execução do contrato, envolve outras ações que não mais estarão a cargo da comissão de licitação e da autoridade competente para homologação e adjudicação da licitação, a qual é tratada na Seção IV do Capítulo III. Tem-se pois que a Lei n. 8.666/93 não obriga a adoção de um único processo para a licitação e para a execução do contrato.

Art. 38: 302 Acórdão n. 1.387/2003, publicado no DOU de 04.07.2003, págs. 105/106. Representação. Falhas formais na realização de Concorrência. **O Tribunal determinou ao órgão licitador que passe à juntar todos os documentos relativos à licitação em um único processo administrativo.**

4. CONCLUSÕES

O Processo administrativo Licitatórios é o processo formal assecuratório de direitos e que legitima o Estado a contratar. A visão desta CGCI é de que a finalidade é proteger os interessados e juntamente com a administração pública, e que somente através desse processo que assegure efetivamente direitos dos licitantes poderá se falar em legitimidade ou legalidade da contratação. Assim, o ângulo é de uma garantia constitucional, um direito público subjetivo à fiel observância das regras por parte do Estado para fazer uma contratação justa e despida de qualquer vício.

Ato de autuar ou de lavrar um auto é primeiro termo de um processo, Consistindo em receber um requerimento/memorando autorizado pela Autoridade Competente para a efetivação de compra ou contratação de bens ou serviços, reunindo-o com demais documentos para proceder à abertura de processo licitatório.

Assim sendo, a título de subsídio à elucidação das questões propostas, volve-se à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentadora do art. 37, inciso XXI, da

David Marques de Queiroz
Controlador Geral "Geral"
CRC/MT- 009201/O-2





Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e estabelece outras providências. Neste caso, esta lei supracitada destaca-se no Art. 38, que 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.

Assim, então a partir de que momento os processos físicos de licitação, ou de dispensa e inexigibilidade devem ser autuados no órgão público, diante do recebimento de um termo de referência? Os processos administrativos deverão ser autuados, protocolados e rubricados a partir do recebimento da autorização do ordenador para a contratação, com a indicação sucinta do objeto e do recurso próprio para a despesa. Enseja assim, o início do procedimento licitatório e o cumprimento das exigências formais.

O Devido Processo administrativo Licitatório é o procedimento legal que deve ser observado em seu sentido formal e material para garantir os direitos dos interessados, licitantes, cidadãos, norteando ou traçando as diretrizes de auditoria dos órgãos do controle interno e externo, visando à probidade, a correição, a legalidade, a legitimidade dos atos administrativos, a isonomia, a competitividade, o julgamento objetivo e contraditório.

Por fim, esta Controladoria Geral de Controle Interno destaca que o descumprimento de formalidades do processo licitatório implica em vícios, que dependendo da gravidade, poderão corromper e comprometer o certame, tornando-o nulo.

É relatório, na qual esta Controladoria Geral de Controle Interno imitem o parecer com orientações recomendatórias que se segue:

4.1 Das recomendações

Neste sentido, a Controladoria Geral de Controle Interno (CGCI) vem através deste documento RECOMENDAR, que o gestor desta municipalidade tome as seguintes providência sobre as informações prestadas acima nos seguintes sentidos:

David Marques de Queiroz
Controlador Geral "Geral"
CRC/MT- 009201/O-2





ESTADO DE MATO GROSSO

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES
CONTROLADORIA GERAL DE CONTROLE INTERNO

1. Emita advertência ao departamento licitação e contrato desta municipalidade no sentido de estar cumprindo fielmente as normas **no que tange a Autuação de processo de compras/serviços**;
 2. Solicitar para o departamento de licitação **Autuar, numerar e rubricar** todos os processos **compras e serviços** no que tange aos períodos de 01 de janeiro de 2017 em diante vinculados ao mesmo.
 3. Nunca permitir que se dê início a um julgamento de licitação na fase interna do processo de licitatório sem que o processo deva estar devidamente **atuado, protocolado, numerado e rubricado por agente/servidor competente de direito.**
1. No que tange aos processos administrativos de licitação, cumprir fielmente as princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal e das leis de licitação e contratos;
 2. No que se refere ainda à **autuação, protocolo, numeração e rubrica** esta CGCI frisa ainda que deve ser **feito para todas as fases interna e externas do procedimento licitatório** nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite e pregão (formatos presencial e eletrônico), processo administrativo por compra direta (dispensa de licitação/inexigibilidade/chamada publica) e para o sistema de registro de preços.
 3. No que tange aos processos administrativos de licitação, cumprir fielmente as princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal e da leis de licitação e contratos;

A Controladoria Geral de Controle Interno fica a disposição para qualquer dúvida ou esclarecimento, e aguarda o retorno das devidas providências a ser tomado, o mais breve possível.

Atenciosamente,

David Marques de Queiroz
CRC/MT- 009201/O-2
Controlador Geral "Geral"

David Marques de Queiroz
Controlador Geral "Geral"
CRC/MT- 009201/O-2

