



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

**PROCESSO:** 008767/2020

**CLASSIFICAÇÃO:** Controladoria Geral – Fiscalização – Auditoria.

**DESCRIÇÃO COMPLEMENTAR:** Auditoria de Conformidade – análise dos processos de dispensa ou inexigibilidade do SANEAR de Colatina e sua conformidade com as disposições contidas nos artigos 24 a 26 da Lei nº 8.666/93.

**CRIAÇÃO:** 30 de abril de 2020.

**ORIGEM:** Plano Anual de Fiscalização – PAFI 2020

**ÁREA AUDITADA:** SANEAR – Setor de Dispensa de Licitação

**PERÍODO DA FISCALIZAÇÃO:** 01/06/2020 a 10/08/2020.

### RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE 003/2020

#### Elaboração

Eliana Rabello  
Auditora Pública Interna  
Advogada OAB/ES nº 22.059

#### Supervisão

Bianca Simonassi e Franco  
Superintendente de Auditoria

Colatina/ES  
2020



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA**  
Controladoria Geral do Município

---

## **RESUMO**

Esta auditoria teve como objetivo examinar os processos de contratação de bens ou serviços do Serviço Colatinense de Serviço Ambiental – SANEAR, autarquia do Município de Colatina que foram dispensados ou inexigidos de licitação, com base legal no artigo 24 a 26 da Lei 8.666/93.

A mesma auditoria engloba a prestação de apoio técnico na confecção da instrução normativa para normatizar os procedimentos das contratações diretas.

No planejamento da auditoria ficou definido que seriam necessárias reuniões com os servidores que executam o procedimento de dispensa ou inexigibilidade de Licitação, para que haja uma melhor aproximação da realidade dos setores que participam das contratações diretas.

Essas reuniões são necessárias para apresentação do plano de auditoria e para colher informações sobre como funciona a rotina de realização do procedimento de dispensa e inexigibilidade de licitação e também para conhecer as necessidades de normatização desses procedimentos perante o regramento da Lei 8.666/93.

Também foi realizada fiscalização in loco para a apuração de situações específicas e acompanhamento dos procedimentos realizados.

A equipe de auditoria diagnosticou deficiências nas formalidades dos procedimentos adotados, verificando falta ou insuficiência de adoção das exigências legais que regem esse procedimento.

A partir dos resultados encontrados, a equipe de auditoria produziu este relatório e propôs a adoção de medidas para a correção de falhas e a recomendação de melhorias para a regularidade dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade no SANEAR.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	4
2 ACHADOS DA AUDITORIA.....	7
2.1 Sobre os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação que não se enquadram nos incisos taxativos do art. 24, da Lei 8.666/93.....	7
2.2 Sobre a falta de justificativas nos processos de dispensa e inexigibilidade.....	9
2.3 Sobre os processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não foram comunicados à autoridade superior.....	11
2.4 Sobre as situações de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não constam a ratificação da autoridade superior.....	12
2.5 Sobre processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não foram publicados na imprensa oficial.....	14
2.6 Sobre a falta de instrução, nos processos, com os elementos caracterizadores da situação emergencial.....	16
2.7 Sobre a não comprovação da razão da escolha do fornecedor ou executante nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.....	17
2.8 Sobre os processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação não estarem instruídos com a justificativa do preço.....	18
2.9 Sobre processos de dispensa e inexigibilidade de licitação que não constam projeto básico ou termo de referência, relativos aos objetos de contratação.....	20
2.10 Sobre os processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não há manifestação ou parecer jurídico.....	21
2.11 Sobre a não indicação do recurso próprio para a realização da despesa.....	23
3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	25



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

## 1 INTRODUÇÃO

Esta auditoria de conformidade foi autorizada pelo Plano Anual de Fiscalização – PAFI 2020, confeccionado pela Controladoria Geral do Município, aprovado pelo Decreto nº 24.174 de 24 de abril de 2020, buscando atender a Ação nº 004/2020, que prevê avaliar se as contratações de dispensa e inexigibilidade de licitação do SANEAR de Colatina/ES observam as disposições contidas nos artigos 24 a 26 da Lei de Licitações nº 8.666/93, e prestar apoio técnico na confecção das instruções normativas.

### **Escopo dos trabalhos:**

Realizar avaliação dos processos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, buscando atender à legalidade e análise quanto ao enquadramento e cumprimento, nas contratações, das disposições contidas nos artigos 24 a 26 da Lei que rege as Licitações, por meio de auditoria, acerca da regularidade e legalidade de processos de dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade dos atos.

### **Estratégia Metodológica:**

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAG's) e Manual de Auditoria Interna do Município de Colatina (Decreto 22.893/2019).

Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

A obtenção dos resultados foi feita por meio dos seguintes procedimentos:

I – solicitações de processos, através de memorando, à autoridade competente e ao servidor responsável pelo setor de compras, onde são realizadas as contratações por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação;

II – análises de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação;

III – participação em reuniões com a equipe do setor de compras onde são realizadas as contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

IV - análise da estrutura organizacional para diagnosticar, juntamente com os servidores do setor, os principais procedimentos a serem padronizados, prestando apoio técnico na elaboração desses procedimentos, conforme Instrução Normativa SCI nº 001 e estabelecendo pontos de controle para maior segurança, eficácia e eficiência do procedimento.

### **Benefícios estimados da auditoria:**

Com a adoção das recomendações propostas neste relatório os benefícios estimados pela auditoria serão, dentre outros, a legalidade e a regularidade em todos os atos do procedimento das contratações diretas, mais especificamente nos processos por dispensa e inexigibilidade de licitação com fundamento nos artigos 24 a 26 da Lei 8.666/93, evitando assim, sanções aplicadas pelo TCE-ES e até mesmo responsabilização penal.

Estima-se também, com a adoção dessas recomendações, que haja planejamento nas compras e contratações de serviços, levando ao atendimento do princípio da economicidade



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

na gestão dos bens públicos, pois o planejamento visa otimizar o dispêndio dos recursos públicos, garantindo a aquisição com qualidade, aumento da competitividade e a redução dos gastos públicos, sendo que o dever de planejar está intrinsecamente constituído no Princípio da Eficiência.

A padronização dos procedimentos também é um dos benefícios desta ação que, através da realização das auditorias, passa a dar ao auditor um contato maior com a realidade das rotinas dos setores envolvidos, o que facilita a orientação na produção da Instrução Normativa desses procedimentos.

### **Deliberação e razões da fiscalização**

Tratam os presentes autos de auditoria do cumprimento da Ação 005/2020 do Plano Anual de Fiscalização do Município de Colatina (PAFI-2020), no intuito de avaliar se as contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação observam as disposições contidas nos artigos 24 a 26 da Lei de Licitações, e prestar apoio técnico na confecção de instruções normativas.

### **Objetivo e questões**

Avaliar se as contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação observam as disposições contidas nos artigos 24 a 26 da Lei de Licitações. Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

- A dispensa de licitação se enquadra em algum dos incisos do artigo 24 da Lei 8.666/93?
- A inexigibilidade de licitação se enquadra no artigo 25 da Lei 8.666/93?
- Para iniciar o processo de dispensa ou de inexigibilidade de licitação previstos nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93, houve abertura de processo administrativo, conforme artigo 38 e 26, parágrafo único da referida lei?
- As dispensas, previstas no artigo 24, inciso III e seguintes e as inexigibilidades de licitação previstas no artigo 25 da Lei 8.666/93, foram devidamente justificadas, conforme previsto no caput do art. 26 da referida lei?
- As dispensas previstas no inciso III e seguintes do art.24 e as situações de inexigibilidades referidas no artigo 25 da Lei 8.666/93, foram comunicadas dentro de 03 dias à autoridade superior?
- Houve ratificação da autoridade superior quanto às situações de dispensa do art. 25, III e seguintes e as de inexigibilidade, conforme exigido no art. 26 da Lei 8.666/93?
- As dispensas de licitação previstas no art.24, III e seguintes e as inexigibilidades do art.25 da Lei 8.666/93, foram publicadas na Imprensa Oficial, no prazo de 05 dias, conforme previsto na parte final do art. 26 da referida lei?
- Os processos de dispensa amparados no art. 24, IV da Lei 8.666/93, foram instruídos com elementos que caracterizam a situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública, conforme previsto no art. 26, parágrafo único, I da



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

referida lei?

- Os processos de dispensa enquadrados no inciso III e seguintes do art. 24 e as inexigibilidades previstas no art. 25 da Lei 8.666/93, foram instruídos com a razão da escolha do fornecedor ou executante, conforme previsto no art. 26, parágrafo único, II da referida lei?
- Conforme previsto no art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93, houve a justificativa do preço na instrução dos processos de dispensa enquadrados no inciso III e seguintes do art. 24 e nos de inexigibilidades previstas no art. 25 da referida lei?
- Os contratos decorrentes da dispensa ou da inexigibilidade de licitação atendem aos termos do ato que os autorizou ou da respectiva proposta, conforme exigido no art. 54, § 2º, da Lei 8.666/93?
- Os contratos decorrentes da dispensa ou da inexigibilidade de licitação possuem todas as cláusulas necessárias, conforme o caso, elencadas no art. 55 da Lei 8.666/93?
- As minutas dos contratos decorrentes da dispensa ou inexigibilidade de licitação foram previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, conforme art. 38, parágrafo único?
- Nos processos de dispensa e inexigibilidade, relativos à execução de obras e à prestação de serviços, constam o projeto básico, conforme art. 7º, §9º, da Lei nº 8.666/93?
- Os processos de dispensa e os de inexigibilidade trazem a descrição sucinta do objeto e indicação do recurso próprio para a realização da despesa, conforme arts. 14 e 38 da Lei nº 8.666/93?
- Nos processos de dispensa e nos de inexigibilidade de licitação foram juntados pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre o referido processo, conforme art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93?



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

## 2 ACHADOS DA AUDITORIA

Esta seção apresenta uma visão consolidada das medidas e ausência de medidas detectadas durante o trabalho da equipe de auditoria. É considerada irregularidade aquele achado que representa violação as exigências legais, e por isso sua correção deve ser alvo de determinação do Chefe do Poder Executivo e do responsável pela Unidade Central de Controle Interno sob pena de responsabilidade solidária, após tomado ciência (art. 74, §1º CF, art.76,§1º CEES, art. 44 LC 621/2012 e art. 87, §1º LOM).

Nos termos do artigo 74, § 1º, c/c artigo 75, ambos da Constituição Federal, bem como do artigo 76, § 1º, da Constituição Estadual e do artigo 88 da Lei Complementar Estadual nº 32/1993, o responsável pelo Controle Interno, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dará ciência imediata ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, sob pena de responsabilidade solidária.

É considerada ausência de boa prática o achado que não viola exigências legais mas verifica-se a necessidade de adequação para alcançar a eficiência, eficácia e efetividade de forma a afastar restrição a direitos dos cidadãos e/ou evitar desperdício de dinheiro público causando dano ao erário. Nesses casos recomenda-se a adoção de boas práticas, após a ciência, sob pena da ação ou omissão configurar improbidade administrativa passível de responsabilização.

### 2.1 Sobre os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação que não se enquadram nos incisos taxativos do art. 24, da Lei 8.666/93.

Dispõe a Constituição Federal de 1988:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Contudo, existem hipóteses em que a licitação formal se mostra de fato impossível ou mesmo imprópria para garantir o melhor desempenho possível das funções estatais. Neste caso, flexibilizando-se a regra da necessidade de prévia licitação para as contratações da Administração Pública, a própria Lei federal nº 8.666/93 acabou determinando as hipóteses de não incidência do regime formal de licitação – são as hipóteses de contratação direta.

Contratação direta, entretanto, não significa liberdade de atuação administrativa ou discricionariedade. Pelo contrário, tais hipóteses têm previsão legislativa, ficando, ainda, o Administrador adstrito à observância de um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar, também nestes casos, a melhor proposta. São elas as hipóteses



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

previstas na Lei de licitações, em seus arts. 24 e 25, quais sejam, hipóteses de licitação dispensável e hipóteses de licitação inexigível.

A contratação direta, por dispensa de licitação, pressupõe situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação mostra-se objetivamente inconveniente pelo desequilíbrio na equação custo-benefício (custo econômico, humano, temporal x benefício da contratação mais vantajosa). Nesse sentido, são as hipóteses elencadas no art. 24 da lei, produto da vontade legislativa, que, por sua vez, dada esta natureza, têm como característica ínsita serem taxativas, exaustivas, e via de regra, exceção.

Portanto, a verificação do caso concreto para se classificar uma compra ou contratação como dispensa ou inexigibilidade de licitação deve ser rigorosamente cumprida, para que seja evitado, por exemplo, um fracionamento de despesa indevido, gerando uma dispensa irregular.

O planejamento das contratações se resume no estudo e organização das necessidades das contratações em um determinado setor, para um determinado período; é onde se faz esse planejamento baseado nas compras e serviços realizados no ano (exercício) anterior e na LOA, para que através de uma estimativa da necessidade rotineira daquele setor e dos projetos anuais daquele exercício, se conclua uma possível “quantidade” de certos produtos e/ou serviços, evitando, com isso, uma dispensa ou um fracionamento de licitação irregular.

Deve-se adotar um sistemático planejamento de compras e contratações de modo a utilizar a modalidade de licitação correta, sabido que esta é a regra, ou uma dispensa adequada.

Na auditoria de conformidade realizada na amostra selecionada no SANEAR, no processo nº 000038/2020 a contratação direta com fundamento no art. 24, II, da Lei 8.666/93, deve ser reavaliada, pois deve-se averiguar a necessidade de contratação de todos os seguros, de toda a frota de veículos da entidade, para aquele exercício, o que deverá ultrapassar o limite legal.

O critério utilizado nesta auditoria foi o artigo 24, II, da Lei 8.666/93, obtendo as evidências através de exame documental, ou seja, do referido processo, onde foi encontrada a incorreta fundamentação legal, conforme constatado à fl. 12. A causa é a falta de planejamento nas compras da entidade, gerando um efeito de incorreto enquadramento da contratação direta no artigo de lei, ocasionando um veredito de irregularidade.

Também nos processos nº 000016/2020 e nº 000019/2020, há situações encontradas que divergem dos critérios legais do art. 24, XXII, da Lei 8.666/93, quais sejam: nos referidos processos, a contratação direta está enquadrada no art. 25, caput da Lei 8.666/93, porém, segundo orientações do TCU o correto é o enquadramento no art. 24, XXII da referida lei.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da controladoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que o controle do limite para dispensas do art. 24, inciso II, é feito por item ou por CNPJ da empresa.

No caso dos veículos da frota própria, não são todos segurados, sendo que a quantidade segurada possui valor dentro do limite legal.

Foi encaminhado pela Direção da Autarquia memorando a todos os setores solicitando planejamento das compras.

Portanto, a conclusão é que falta planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizado para todos os setores igualmente, havendo uma padronização nas rotinas das contratações diretas que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, fazendo um planejamento das compras e contratações para que não haja fracionamento da despesa e um irregular enquadramento legal da contratação direta.

## 2.2 Sobre a falta de justificativas nos processos de dispensa e inexigibilidade

Tanto nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, deve haver a justificativa acerca da necessidade, conveniência e oportunidade da contratação pelo setor demandante. O princípio da motivação determina que a administração deve justificar todos os seus atos, apresentadas as razões que o fizeram decidir sobre determinados fatos, sendo que, em um processo de dispensa ou inexigibilidade é preciso motivar a opção pela contratação direta, demonstrando o atendimento dos requisitos legais.

Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece, no caput do art. 26, que as dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incs. III e seguintes do art. 24, bem como as situações de inexigibilidades referidas no art. 25 devem ser necessariamente justificadas, vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Esse dispositivo materializa o princípio da motivação dos atos administrativos, que dia a dia se firma no Direito Administrativo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

O TCU recomendou: "...restrinja a subjetividade nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, incluindo nas justificativas para contratação, documentos e/ou estudos técnicos que deem suporte à escolha da empresa e ao preço avençado ..." "Processo TC nº007.307/2003-4.

Neste mesmo sentido o Tribunal de Contas recomendou que "...instrua os processos de contratação direta de acordo com o procedimento estabelecido pelo art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, de modo a formalizar os elementos requeridos pelos incisos I a IV desse dispositivo, por meio de expedientes específicos e devidamente destacados no processo, caracterizando a motivação do administrador para a prática dos atos ..." Processo TC nº 008.551/2003-8. Acórdão nº1.656/2003.

Os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio. Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário, mas que devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete ao crivo de devida justificativa que ateste o referido ato.

Portanto, as justificativas a que a Lei nº 8.666/93 se refere é um documento em que a administração explicita as razões da contratação direta, demonstrando o preenchimento de todos os requisitos exigidos pela lei para que o órgão possa contratar diretamente, explicitando os motivos da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado.

O TCU se manifestou sobre a inexigibilidade, vejamos:

O TCU determinou que: "... as justificativas para a contratação por inexigibilidade de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, com a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a administração, consoante determina o artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.666/93..." Processo nº TC 033.585/2011-3.

Pois bem, a justificativa da contratação deve ser elaborada pela unidade requisitante e contemplar as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda dos produtos ou serviços que se pretende contratar, apontando claramente os benefícios a serem alcançados pela contratação, e deve, por meio de argumentos concretos, demonstrar que a aquisição encontra-se plenamente adequada ao seu objeto e que o objeto da compra direta seria a melhor (ou única) solução capaz de satisfazer as necessidades do setor.

É o atendimento das formalidades previstas em lei para a contratação direta que faz o processo merecer o veredito da regularidade quando submetido a auditoria do controle interno ou do Tribunal de Contas.

Na auditoria de conformidade realizada nas amostras selecionadas no SANEAR, a situação encontrada demonstrou que nos processos nº 000016/2020, 000019/2020 e 000038/2020, não houve justificativa da contratação direta, baseada no critério legal do Caput do art. 26 da lei nº 8.666/93, recomendação do TCU e doutrina – Contratação direta sem licitação – Jorge Ulisses Jacoby.

As evidências vieram através de exame dos autos dos citados processos, não se verificando a existência de justificativa que seja suficiente conforme as exigências da lei.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

Uma das situações da causa desse achado é a falta de orientação e planejamento conforme a Lei 8.666/93. Tendo como efeito que a falta ou insuficiência de justificativa em processos de inexigibilidade pode gerar o veredito de irregularidade.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da controladoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que será confeccionada instrução normativa com a previsão de justificativa das despesas.

Por todo exposto, a recomendação é que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, justificando as decisões tomadas no procedimento.

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, havendo uma padronização nas rotinas das contratações diretas que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

### **2.3 Sobre os processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não foram comunicados à autoridade superior**

Estabelece o caput do art. 26, da Lei 8.666/93, que a comunicação deve efetivar-se no prazo de 03 (três) dias, cuja contagem do processo excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, esclarecendo que os prazos só se iniciam e vencem no dia em que houver expediente no órgão ou entidade.

De acordo com as exigências legais, deve haver comunicação à autoridade superior, no prazo de 03 dias, da dispensa ou da situação de inexigibilidade de licitação, vejamos o art. 26, da Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

As contratações realizadas por dispensa ou inexigibilidade, normalmente, têm sua legitimidade e eficácia condicionadas ao ato de ratificação da autoridade superior e publicado na imprensa oficial, nos moldes do caput do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

Na fase de execução da auditoria de conformidade realizada, a situação demonstrada nos processos nº 000016/2020, 000019/2020, 000038/2020, 000111/2020, foi de que não houve comunicação à autoridade superior das situações de dispensa ou inexigibilidade de licitação, tendo como critério o caput do artigo 26, da Lei 8.666/93.

As evidências foram demonstradas através de exame dos autos dos referidos processos onde se verifica não haver comunicação formal à autoridade superior da contratação direta, sendo que, essa situação pode ter sido gerada por falta de orientação e planejamento dentro das exigências legais. Diante de tal ocorrência pode ser gerada uma irregularidade no processo.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da controladoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que o ordenador de despesa das compras diretas no SANEAR é o Diretor Administrativo e Financeiro. Ele é a autoridade competente. Não existe a prática de autorização de outra autoridade competente, conforme a Lei 6576/2019.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, ocorrendo sempre a autorização da autoridade que for competente para aquele ato, conforme a legislação.

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, com suas devidas autorizações para prosseguimento e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

#### **2.4 Sobre as situações de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não constam a ratificação da autoridade superior**

O respectivo ato de ratificação da autoridade superior às dispensas ou inexigibilidade de licitação deve ser rigorosamente emitido, em razão da previsão legal de controle hierárquico e por ser condição de eficácia do ato.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito já possui atendimento assentado sobre esse tema, vejamos:

2.6. Ausência de Ratificação da Dispensa (item 6, da ITI 1053/2011)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

(...) Conforme a redação da ITI 1053/2011, a irregularidade se refere a dois atos que são condição de eficácia da dispensa: ratificação e publicação.

(...) Quanto à ratificação, tem-se que se trata de condição para eficácia mesmo em contratos cujos valores dispensariam a publicação, como ensina a doutrina:

Da leitura do art. 26, caput, da Lei nº 8.666/93 infere-se que, ressalvadas as hipóteses de dispensa em função do valor, o ato administrativo pertinente à ratificação pela autoridade superior deverá ser publicado na imprensa oficial, constituindo condição de eficácia da contratação direta.

(...)

(Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Acórdão TC 154/2018. Primeira Câmara. Relator: Marco Antônio da Silva. Sessão: 28/02/2018)

Portanto, após serem justificadas e ou emitido o parecer jurídico, devem ser encaminhadas a autoridade superior que, reconhecendo a existência dos requisitos para a contratação direta, ratificará o ato e efetivará a sua publicação na imprensa oficial, sendo essas, condições de eficácia da contratação.

Contudo, mesmo a lei referindo-se à necessidade de ratificação do ato que declara inexigível ou dispensável a licitação, é evidente que a autoridade superior pode também não ratificá-lo ou requerer novos esclarecimentos.

Na auditoria de conformidade realizada no SANEAR, a situação encontrada na amostra indicou que nos processos nº 000016/2020, 000019/2020, 000038/2020, 000111/2020 e 000151/2020, respectivamente, de dispensa ou inexigibilidade de licitação, não há ratificação pela autoridade superior.

O critério utilizado é o artigo 26, caput, da Lei das licitações, sendo as evidências constatadas através de exame documental dos autos dos processos selecionados na amostra. Diante da situação encontrada a causa dos achados pode ser a falta de orientação e planejamento das etapas e exigências legais, dentro da Autarquia, o que gera irregularidade ou até nulidade no processo.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da controladoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado, como no achado anterior, que o ordenador de despesa das compras diretas no SANEAR é o Diretor Administrativo e Financeiro. Ele é a autoridade competente. Não existe a prática de autorização de outra autoridade competente, conforme a Lei 6576/2019.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

Por todo exposto, a recomendação é que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, ocorrendo sempre, após parecer jurídico sobre a contratação direta, a ratificação da autoridade que for competente para aquele ato, conforme a legislação.

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, com suas devidas autorizações e ratificações para prosseguimento, e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

## **2.5 Sobre processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não foram publicados na imprensa oficial.**

Para a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 359), o princípio da publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A não obrigatoriedade do princípio em análise somente ocorre em casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração Pública. Nesse caso, será previamente declarado o sigilo do procedimento.

Na mesma linha de análise, Celso Antônio Bandeira de Melo (2003, p. 104-105) destaca que o princípio da publicidade surge em decorrência da necessidade de transparência nos atos da Administração Pública, como exigência inderrogável da democracia e do Estado Democrático de Direito, pelo qual se reconhece que o Poder emana do povo e em seu nome é exercido (art. 1º, parágrafo único, CF), uma vez que seria inadmissível sigilo que afastaria o cidadão de exercer seu direito de fiscalização sobre a Administração Pública. Traz ainda que o princípio da publicidade pode ser encontrado em manifestações do direito de informação previsto no art. 5º, XXXIII da Constituição da República, que em sua parte final dispõe que o sigilo é uma exceção, devendo existir apenas naquelas situações em que for indispensável para a manutenção da segurança nacional.

Diante do exposto, conclui-se que toda dispensa de licitação deve ser publicada e ter a devida transparência.

Em análise aos autos da amostragem de procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação do SANEAR, mais especificamente os processos nº 000016/2020, 000019/2020, 000038/2020, 000111/2020, 000033/2020, 000049/2020, ficou evidenciado que não houve publicação na imprensa oficial, nem ampla e nem restrita, da realização da Dispensa ou inexigibilidade, e seu devido processo, no prazo de 05 dias e nem em fase alguma, o que, pela lei regente, tem a consequência de ineficácia dos atos dos processos.

Por se tratar, a licitação e suas inexigibilidades, de procedimento formal, os critérios utilizados para esta auditoria de conformidade foi o art. 26, caput, da Lei 8.666/93 que diz, vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Portanto, na fase de execução da auditoria, através da análise dos referidos autos, ou seja, por exame documental sobre a conformidade com a lei e os princípios regentes não foram encontradas as comprovações de publicação desses procedimentos no Diário Oficial.

A causa dessa inobservância legal pode ter surgido da falta de estudo, orientação e de planejamento dentro da referida autarquia, por onde os autos dos procedimentos percorrem, o que gera um efeito de ineficácia dos atos praticados no processo.

A validade do ato, por sua vez, leva em consideração a sua conformidade com a lei. Assim sendo, ato válido é aquele que não viola o ordenamento jurídico. Do contrário, será ato inválido. Por ter o ordenamento jurídico evidenciado a publicação do ato, antes da publicação, os atos e decisões inexistem; sem a publicação e com a completude indispensável ao conhecimento da sociedade, como um todo, são ineficazes, nulos, sem qualquer efeito jurídico.

As hipóteses dos incisos I e II são justificadas pelos doutrinadores pelo fato do custo de um procedimento licitatório ser superior ao benefício que dele poderia ser extraído.

No que se refere a esses incisos I e II do artigo 24, da Lei 8.666/93, que se tratam de dispensa de licitação, ou seja, de contratação direta exclusivamente por razão de pequeno valor do objeto ou serviço contratado, por motivo de economicidade na Administração Pública, conforme evidenciado no âmbito da União (TCU e AGU), visto que, a publicação dos atos nos Diários oficiais geram custos e o objeto contratado tem valores ínfimos que não justificam mais gastos, há uma exceção e ocorre a dispensa da publicação, porém, se ficar comprovado, como é o caso da Prefeitura Municipal de Colatina, que a publicidade desses atos não geram nenhum custo, poderá haver a publicação em privilégio ao princípio da publicidade e transparência na gestão pública.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da controladoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que atualmente as dispensas do inciso I e II não são publicadas. As demais são publicadas na imprensa oficial.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, mandando publicar sobre as contratações diretas, com exceção das fundamentadas nos incisos I e II do art. 24, da Lei nº 8.666/93.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

**2.6 Sobre a falta de instrução, nos processos, com os elementos caracterizadores da situação emergencial.**

Dispõe a Lei nº 8.666/93, art. 24, inciso IV, que é dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Conforme entendimento do TCU, a situação de emergência deverá ser devidamente esclarecida e com a formalização adequada do processo que a justifique, com demonstração razoável para a escolha da empresa e dos preços adotados, estando, aí sim, fundamentos os argumentos que permitirão a adoção do instituto da dispensa de licitação.

Emergência para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório. Compõe a situação de emergência, na finalidade desse dispositivo, certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco em potencial a pessoas ou a coisas, que requerem urgência de atendimento.

Como a guerra, a calamidade consubstancia-se no mundo jurídico como um ato administrativo de natureza declaratória, devendo haver o reconhecimento pelo Poder Público.

Na auditoria realizada no SANEAR, a situação encontrada na amostra demonstra que no processo nº 000111/2020, não há a devida instrução com os elementos caracterizadores da situação emergencial. O critério utilizado foi o artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/93 e as evidências foram obtidas através de exames de documentos, ou seja, do referido processo nº 000111/2020, não foram encontrados os elementos suficientes que caracterizam a situação emergencial, sendo que essa apenas é presumida quanto a compra se fundamenta na Lei 13.979/2020.

A insuficiente instrução da caracterização da situação emergencial na contratação direta fundamentada no art. 24, IV, pode gerar o veredito de irregularidade.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da controladoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que os processos são justificados e a emergência é caracterizada de forma suficiente.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, justificando de maneira suficiente as contratações diretas enquadradas no art. 24, IV, conforme solicita a lei e a doutrina.

Portanto, a conclusão é que está faltando orientação, planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

## **2.7 Sobre a não comprovação da razão da escolha do fornecedor ou executante nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.**

No inciso II, do parágrafo único do artigo 26, da Lei 8.666/93, estabeleceu o legislador que o processo de dispensa ou inexigibilidade deve ser instruído com a razão da escolha do fornecedor ou executante.

As justificativas devem estar em um documento onde a administração explicita as razões da contratação direta, demonstrando o preenchimento dos requisitos exigidos pela Lei para que o órgão possa contratar diretamente, explicitando os motivos da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado.

Sendo a base nas licitações a busca da proposta mais vantajosa e, como regra, o tipo menor preço, se o administrador elencar no processo os preços encontrados e contratar o menor, será dispensável justificar a razão da escolha do contratado.

Assim, o conteúdo varia conforme o caso em que se fundamenta, ficando sempre demonstrada a ocorrência de todos, sempre todos, os requisitos legais. Mais do que isso, deve o administrador evidenciar que foi diligente no trato ao erário está atento ao interesse público.

Na realização da auditoria de conformidade com os critérios legais do artigo 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/93, realizada nas amostras selecionadas, através de exames dos autos, pode-se verificar que nos processos nº 000016/2020, 000019/2020 e 000111/2020, não há comprovação da razão da escolha do fornecedor, sendo, mais provavelmente, por causa de falta de orientação quanto as exigências legais, gerando, com isso, irregularidade nos processos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da controladoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que o setor de compras já adotou providências para incluir os orçamentos na pesquisa de preço.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, justificando a razão da escolha do fornecedor.

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

## **2.8 Sobre os processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação não estarem ins-truídos com a justificativa do preço.**

Antes de proceder a qualquer contratação, a Administração deverá conhecer o preço por estimativa a fim de separar os recursos orçamentários necessários à execução.

O critério do menor preço deve presidir a escolha do adjudicatário direto como regra, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos 03 (três) propostas.

A respeito desse tema o TCU já se manifestou:

“ adotar como regra a realização de coleta de preços nas contratações de serviço e compras dispensadas de licitação ... ”

“ Proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, e art. 43, inciso IV, da lei 8.666/93, os quais deve ser anexados ao procedimento licitatório (...)” Acórdão 1705/2003 Plenário.

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 17/2009 É OBRIGATÓRIA A JUSTIFICATIVA DE PREÇO NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, QUE DEVERÁ SER REALIZADA MEDIANTE A COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM PREÇOS PRATICADOS PELA**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ORGÃOS PÚBLICOS OU PESSOAS PRIVADAS. INDEXAÇÃO: INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. PROPOSTA. CONTRATADA. REFERÊNCIA: art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993; Despacho do Consultor-Geral da União nº 343/2007; Informativo NAJ/RJ, ANO 1, Nº 1, jun/07, Orientação 05; Decisão TCU 439/2003-Plenário, Acórdãos TCU 540/2003-Plenário, 819/2005-Plenário, 1.357/2005-Plenário, 1.796/2007-Plenário.

Art.43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2ºe 4ºdo art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8ºdesta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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.

Na análise da amostra da auditoria de conformidade realizada no SANEAR, existem processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não foram instruídos com a justificativa do preço, sendo, mais especificamente, os processos nº 000072/2020, 000100/2020, 000111/2020, 000130/2020 e 000151/2020.

A situação encontrada foi de que não há justificativa do preço contratado, ou seja, não há juntada aos autos de pesquisa de preço realizada, nos referidos processos, conforme critério legal dos artigos 26, parágrafo único, III, e art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93. A causa desse achado pode ser a falta de obediência aos requisitos legais e a falta de orientação e planejamento conforme a lei regente, gerando, como efeito, irregularidade processual e, conforme art. 89 da lei 8.666/93, constitui crime deixar de observar as formalidades pertinentes à inexigibilidade e à dispensa de licitação.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da controladoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que o setor de compras já adotou providências para incluir os orçamentos na pesquisa de preço.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, justificando a razão da escolha do fornecedor juntando aos autos as pesquisas de preço realizadas, e que as tabelas de preço sejam assinadas pelo responsável.

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

## **2.9 Sobre processos de dispensa e inexigibilidade de licitação que não constam projeto básico ou termo de referência, relativos aos objetos de contratação**

O primeiro ponto mais importante para o êxito de uma licitação está rigorosamente na capacidade de definir, com clareza e precisão, o objeto pretendido. Em vários dispositivos, a Lei nº 8.666/1993 aponta como vetor da atuação administrativa e dever do gestor público a indicação de qualidade do produto. A Administração tem o dever de indicar o objeto pretendido na licitação, inclusive com as características necessárias à qualidade satisfatória. A Lei 8.666/93, que estabelece as normas gerais sobre as licitações traz:

Art. 7º-As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I-projeto básico; ...

§ 9º-O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

O Termo de referência ou projeto básico deve ser elaborado de acordo com cada demanda, ou seja, o setor requisitante deve moldar o instrumento no corpo do objeto, não podendo deixar de conter:

Check list:  Necessidade;  Definição do objeto;  Justificativa;  Especificação do objeto;  Responsabilidade das partes;  Estimativa de custos (pesquisa de mercado);  Cronograma físico -financeiro;  Condições de recebimento;  Critérios de escolha da proposta; 17  Definição da empreitada;  Prazo de execução;  Procedimentos de gerenciamento e fiscalização.

Na fase de execução da realização da auditoria de conformidade nos processos não constam projeto básico ou termo de referência, tendo como evidência os exames dos



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

referidos autos e como critério os artigos 6º, IX e artigo 7º, § 9º, da Lei 8.666/93 e Portaria – TCU nº 318/2008.

A causa desses achados é a falta de orientação e planejamento conforme a Lei 8.666/93, nos processos nº 000016/2020, 000019/2020, 000038/2020, 000072/2020, 000100/2020, 000130/2020, 000174/2020, 000201/2020, 000111/2020, 000151/2020, 000033/2020, dentro dos setores onde foram originados os procedimentos.

Sem a existência do projeto básico ou termo de referência, que é claro e explicitado sua exigência no processo, ocorre irregularidade processual.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da auditoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que será confeccionada instrução normativa com a previsão de caracterização do termo de referência.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, produzindo um termo de referência que atenda aos requisitos de clareza, objetividade e eficiência nas contratações.

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

## **2.10 Sobre os processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação que não há manifestação ou parecer jurídico**

A lei define que o processo de dispensa ou inexigibilidade deve ser instruído com parecer técnico ou jurídico. O parecer técnico volta-se à definição do objeto, análise do mercado ofertante e custo ou preço da futura contratação; o jurídico é, normalmente, verificador dos elementos dos autos para analisar a aderência dos fatos à norma. Caberá ao parecer jurídico indicar a norma, verificar a existência dos documentos que fundamentam os autos e indicar doutrina e jurisprudência, se houver, para assegurar a razoabilidade da tese que abraçar.

A lei regente é clara e objetiva quanto a necessidade do parecer jurídico nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, vejamos:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

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: (...)

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

Na realização da auditoria de conformidade, a amostra analisada de acordo com o critério do artigo 38, VI, da Lei 8.666/93, demonstrou que nos processos nº 000016/2020, 000019/2020, 000038/2020, 000072/2020, 000100/2020, 000130/2020, 000174/2020, 000201/2020, 000111/2020 e 000151/2020, não há manifestação ou parecer jurídico a respeito das dispensas ou inexigibilidade de licitação, portanto, através do exame dos autos dos referidos processos não se verifica o cumprimento da exigência legal do art. 38, VI, da lei 8.666/93, gerando irregularidade do processo.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da auditoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que será confeccionada instrução normativa com a previsão de caracterização do termo de referência.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, e que os processos de dispensa, com exceção dos incisos I e II do artigo 24, da lei 8.666/93, ou inexigibilidade de licitação sejam encaminhados à procuradoria para parecer jurídico.

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.

## **2.11 Sobre a não indicação do recurso próprio para a realização da despesa**

A lei 8.666/93, é a norma geral que rege as licitações e os contratos no âmbito da Administração Pública, relativos a obras, serviços, compras, alienações e locações nos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A exigência legal para haja a indicação dos recursos próprios para a execução das despesas será confirmada em vários artigos da referida lei, vejamos:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

Art.7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II-existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III-houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

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.

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.

Na autorização, a indicação sucinta do objeto e o recurso próprio para despesa são pressupostos indispensáveis para a validade de um processo de licitação, qualquer que seja a modalidade. A inexistência de recursos orçamentários disponíveis para fazer face às obrigações assumidas na licitação, bem como a falta da autorização expressa da autoridade competente criam vícios insanáveis, levando a licitação à nulidade total.

Portanto, claro e evidente está que é uma afronta a legislação a realização de despesa sem a indicação de recurso próprio.

O TCU orientou: “(...) discrimine, nos futuros processos de dispensa de licitação, a vinculação orçamentária das despesas em análise (...)” Processo TC nº 002.603/2005-5.

Na auditoria de conformidade realizada na amostra selecionada nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação do SANEAR de Colatina no processo nº 000019/2020, não há, por parte do responsável, indicação do recurso próprio para realização da despesa. Os critérios utilizados foram os artigos 7º, § 2º II, III e 14 e art. 38, caput da Lei nº 8.666/93 e as evidências foram encontradas através de exame dos autos do referido processo, onde não se verifica o cumprimento da exigência legal.

A falta de orientação e planejamento desses procedimentos nas Secretarias ou setores de origem, é a causa dessas irregularidades, que tem como efeito, neste caso especificamente,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

---

da nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa, conforme artigo 14 da lei regente, vejamos:

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.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao SANEAR, através de memorando, para que fosse feita análise e dada uma resposta a respeito da situação encontrada em cada achado.

Após o recebimento do memorando para manifestação sobre os achados, o SANEAR, em conversa com a equipe de auditoria, concordou com a realização de uma reunião para que os achados de auditoria fossem analisados em conjunto com a equipe da auditoria e dos setores da autarquia que são responsáveis pelos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

A reunião foi realizada no dia 08 de setembro de 2020, com a presença dos responsáveis pelo setor de compras por onde tramitam os procedimentos das compras diretas e, conforme registro em ata apensada aos autos, em resposta específica a este achado, nos foi informado que será construído instrução normativa com a previsão de caracterização do termo de referência contendo todas as informações necessárias.

Por todo exposto, a recomendação é para que se obedeça aos princípios e ao regimento legal das contratações diretas, e que sempre haja indicação do recurso próprio para realização da despesa.

Portanto, a conclusão é que está faltando planejamento e padronização nos procedimentos dos processos de dispensa e inexigibilidade como um todo, ou seja, o passo a passo deve ser regularizados para todos os setores igualmente, e que sejam do conhecimento e obediência de toda autarquia, e isso só se alcança com a construção de uma instrução normativa específica para as contratações com fundamento nos artigos 24 a 26 da lei nº 8.666/93.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA  
Controladoria Geral do Município

### 3 PROPOSTA DE ENCaminhamento

Considerando que nas propostas de encaminhamento são consignadas as medidas preventivas, corretivas, processuais ou materiais que a equipe avalia que o Gestor deva determinar ou recomendar que sejam 'adotadas para os fatos identificados;

Considerando que foram identificados indícios de descumprimento dos procedimentos e/ou oportunidade de melhorias;

Considerando que o presente trabalho tem por objetivo analisar e avaliar a conformidade dos procedimentos de compras e contratação de serviços e obras por dispensa ou inexigibilidade com fundamentos nos artigos 24 a 26 da Lei 8.666/93, na Autarquia SANEAR de Colatina/ES e também ter base para orientação na criação da instrução normativa para regularizar os referidos procedimentos.

A equipe de auditoria tem como proposta de encaminhamento que seja feita a Instrução Normativa para regularizar e normatizar todo processo de dispensa e inexigibilidade de licitação, onde, dentro das exigências legais possam ser programadas todas as etapas do processo administrativo de dispensa ou inexigibilidade, em especial sobre pontos de controle verificados, quais sejam: a produção do termo de referência adequado, o parecer jurídico e a publicação, adotando as recomendações desta auditoria.

A Equipe de Auditoria propõe os seguintes encaminhamentos:

3.1 A notificação da autoridade responsável pelo SANEAR, para que tome ciência dos indicativos e das proposições suscitadas pela Equipe de Auditoria neste Relatório de Auditoria, a fim de acusar ciente.

3.2 A notificação da autoridade responsável pela Autorização das compras e contratações de serviços no SANEAR, para que tome ciência dos indicativos e das proposições suscitadas pela Equipe de Auditoria neste Relatório de Auditoria, a fim de acusar ciente e se manifestar quanto as recomendações.

3.3 Ciência à autoridade responsável pela Controladoria Geral do Município dos indicativos e das proposições suscitadas pela Equipe de Auditoria e que proponha, dentro das ações da secretaria, o monitoramento das Recomendações aqui suscitadas.

3.4 O arquivamento do presente processo.

Colatina, 24 de setembro de 2020

**ELIANA RABELLO**  
Auditora Pública Interna – Advogada  
OAB/ES N° 22.059