



PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

Memorando nº 025/2017/UCCI

Governador Lindenberg – ES, 22 de Fevereiro de 2017.

Ao Gabinete do Prefeito

Assunto: Contratações Públicas

Considerando a Unidade Central de Controle Interno do Município, no cumprimento das atribuições estabelecidas nos art. 31, 70, e 74 da Constituição Federal, art. 29, 70 e 76 da Constituição Estadual, art. 48 e 50 da Lei Orgânica Municipal, Lei Municipal nº 648 de 10 de abril de 2013, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 4.250/2013, Resolução 227/2011 de 25 de agosto de 2011 do TCEES, alterada pela Resolução 257/2013 de 07 de março de 2013 do TCEES, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno referente ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, e visando orientar o Administrador Público, expedimos a seguir nossas considerações e recomendações.

Considerando que, o controle interno é fundamental para se atingir resultados favoráveis em qualquer organização. Na gestão pública, os mecanismos de controle existentes previnem o erro, o desperdício, trazendo benefícios à população, tendo como objetivo geral verificar como são os mecanismos adotados em uma instituição municipal, observando sua importância e limitações no processo de gestão.

Assim é definido no art. 70 da Constituição Estadual:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta dos seus Poderes constituídos, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas será exercida pela Assembleia Legislativa e Câmaras Municipais, nas suas respectivas



PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

jurisdições, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes.

Considerando que Controle Interno responde solidariamente com os atos do Gestor, assim definido no art. 12 da Resolução 227/2011 do TCEES:

Art. 12. 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.

Considerando que o papel do Controle Interno surge como forma de garantir que os objetivos da administração pública sejam cumpridos, dando maior transparência na aplicação dos recursos, procurando, no decorrer da gestão, atuar de forma preventiva na detecção e correção de possíveis irregularidades nas contratações públicas de modo geral.

Diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, na administração pública as contratações devem obedecer as regras mais rígidas, o que leva muitos gestores a interpretarem tais procedimentos como excesso de burocracia.

Ocorre que a administração pública está vinculada a princípios que não se aplicam, na mesma proporção, a particulares. Dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estes princípios não podem ser desconsiderados sempre que o gestor agir em nome do poder público.

As contratações e todos os demais atos de gestão praticados no âmbito da administração pública também se vinculam àqueles princípios.

Assim, em regra, as contratações públicas devem ser precedidas de procedimentos licitatórios, atualmente regulamentados pelas Leis 8.666/93 e 10.520/2002. Este processo tem por finalidade preservar a isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público. Precisa ser



PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

transparente e assegurar a igualdade de condições, de acordo com os princípios constitucionais.

Estão sujeitos a tais regras todos os órgãos integrantes da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas controladas direta ou indiretamente pelo município.

A comissão de licitação deve ser composta por, no mínimo, três servidores capacitados para a finalidade, dois dos quais pertencentes ao quadro permanente do órgão (art. 51 da Lei 8.666/93).

Existem situações excepcionais em que as contratações podem ser realizadas por dispensa de licitação ou inexigibilidade de licitação. Estas exceções estão previstas na lei e, para efetivá-las, o gestor está obrigado a justificar as razões de escolha de fornecedor e comprovar que o valor das contratações está de acordo com o mercado, além demonstrar que a situação se caracteriza na exceção adotada.

As modalidades previstas na Lei 10.520/2002 (pregão eletrônico ou presencial) são utilizados para contratações de bens e serviços comuns, com especificações usuais de mercado objetivamente definidas em edital.

Ao realizar contratações públicas, gestores e servidores públicos envolvidos no processo devem sempre considerar que planejamento e transparência são valores imprescindíveis à função pública.

Homologar procedimentos de contratação pública, por sua vez, não significa apenas prática de ato formal, mas representa controle de legalidade, podendo a responsabilidade sobre o ato praticado recair sobre a autoridade que homologa tais procedimentos, respondendo solidariamente sobre irregularidades que forem eventualmente praticadas.

A Lei 8.666/93 prevê responsabilização por atos irregulares e/ou ilegais, entre outras, nas seguintes hipóteses:

- Infringir o art. 7º, § 6º (da execução de obras e prestações de serviços) implica na nulidade dos atos e contratos realizados e a responsabilização de quem lhe tiver dado causa;



PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

- Realizar compra sem adequada caracterização de seu objeto e sem indicação de recursos orçamentários para pagamento acarreta nulidade do ato e responsabilização do agente;
- Superfaturar em contratação por meio de licitação gera responsabilização solidária do fornecedor e do servidor encarregado, sem prejuízo de outras sanções legais;
- Membros da comissão de licitação e pregoeiro respondem solidariamente pelos atos praticados;
- Infringir determinados dispositivos podem configurar os crimes previstos nos arts. 89 a 99, submetendo seus autores a sanções penais, tais como prisão ou detenção, perda de cargo, emprego, função ou mandado eletivo;
- A pena será maior quando os autores de crimes previstos forem ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança, de autarquia, de empresa pública, de sociedade de economia mista, de fundação, ou de entidade controlada direta ou indiretamente pelo poder público.

Vale destacar que a execução da despesa orçamentária pública transcorre em três estágios, que conforme previsto na Lei nº 4.320/1964 são: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária.

É registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou obra. Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

A liquidação é o segundo estágio da despesa orçamentária. A liquidação da despesa é, normalmente, processada pelas Unidades Executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

A liquidação das despesas com fornecimento ou com serviços prestados terão por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O pagamento da despesa refere-se ao terceiro estágio e será processada pela Unidade Gestora Executora no momento da emissão do documento Ordem Bancária (OB) e documentos relativos a retenções de tributos, quando for o caso. O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga.

No art. 60 da Lei nº 4.320/1964 define que é vedado a administração pública realizar despesa sem prévio empenho, exceto em casos específicos previstos em lei.

E o controle da execução orçamentária compreende a legalidade dos atos de que resultam a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, assim como a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos, conforme determinado no art. 75 da Lei 4.320/1964.

Acarreta responsabilidade do Poder Executivo através do Controle Interno, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente exercer o controle da execução orçamentária.

Em consonância com a Constituição Federal, Constituição Estadual e Resolução do Tribunal de Contas, as atribuições do Controle Interno estão descritas no art. 5º da Lei Municipal nº 648, de 10 de abril de 2013 conforme transcrição abaixo:

I - coordenar as atividades relacionadas com o Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal, abrangendo às administrações Direta e Indireta ou da Câmara Municipal, promover a integração operacional e orientar a elaboração dos atos normativos sobre procedimentos de controle;

II - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, supervisionando e auxiliando as unidades executoras no relacionamento com o Tribunal de Contas do Estado, quanto ao encaminhamento de documentos e



PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

informações, atendimento às equipes técnicas, recebimento de diligências, elaboração de respostas, tramitação dos processos e apresentação dos recursos;

III - assessorar a administração nos aspectos relacionados com os controles interno e externo e quanto à legalidade dos atos de gestão, emitindo relatórios e pareceres sobre os mesmos;

IV - interpretar e pronunciar-se sobre a legislação concernente à execução orçamentária, financeira e patrimonial;

V - medir e avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos procedimentos de controle interno, através das atividades de auditoria interna a serem realizadas, mediante metodologia e programação próprias, nos diversos sistemas administrativos da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta ou da Câmara Municipal, expedindo relatórios com recomendações para o aprimoramento dos controles;

VI - avaliar o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento, inclusive quanto a ações descentralizadas executadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscais e de Investimentos;

VII - exercer o acompanhamento sobre a observância dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e os estabelecidos nos demais instrumentos legais;

VIII - estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta ou da Câmara Municipal, bem como, na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

IX - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Ente;

X - supervisionar as medidas adotadas pelos Poderes, para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, caso necessário, nos termos dos Art.s 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

XI - tomar as providências, conforme o disposto no art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

XII - aferir a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei de Responsabilidade Fiscal;

XIII - acompanhar a divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, aferindo a consistência das informações constantes de tais documentos;

XIV - participar do processo de planejamento e acompanhar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária;

XV - manifestar-se, quando solicitado pela administração, acerca da regularidade e legalidade de processos licitatórios, sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade de atos, contratos e outros instrumentos congêneres;

XVI - propor a melhoria ou implantação de sistemas de processamento eletrônico de dados em todas as atividades da administração pública, com o objetivo de aprimorar os controles internos, agilizar as rotinas e melhorar o nível das informações;

XVII - instituir e manter sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas do Sistema de Controle Interno;

XVIII - verificar os atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma, revisão de proventos e pensão para posterior registro no Tribunal de Contas;

XIX - manifestar através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades;

XX - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente a Tomada de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, as ações destinadas a apurar os atos ou fatos



PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

inquinados de ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário praticados por agentes públicos, ou quando não forem prestadas as contas ou, ainda, quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

XXI - revisar e emitir parecer sobre os processos de Tomadas de Contas Especiais instauradas pela Prefeitura Municipal, incluindo suas administrações Direta e Indireta ou pela Câmara Municipal, determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado;

XXII - representar ao TCEES, sob pena de responsabilidade solidária, sobre as irregularidades e ilegalidades identificadas e as medidas adotadas;

XXIII - emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pela administração;

XXIV - realizar outras atividades de manutenção e aperfeiçoamento do Sistema de Controle Interno.

O objetivo deste documento é conscientizar a administração sobre a cautela e zelo nos processos de contratações, orientando que na administração pública é permitido fazer somente aquilo que a lei determina, prezando pelos princípios legais. Sendo estes descumpridos podem gerar responsabilização e punição nos termos da lei aquele que lhe deu causa.

Atenciosamente,

RENATO FERREIRA SOUTO
Controlador Interno
CRC/ES Nº 020334/O-2