

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

Processo: 006374/2016	Modalidade de auditoria: Auditoria de Conformidade	Plano de Auditoria: 002/2016
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Domingos Martins - PMDM		
Período auditado: 2º Semestre de 2015 e 1º Semestre de 2016	Período de realização da auditoria: 23/08/2016 a 28/10/2016	Objeto a ser auditado: Processos Licitatórios e de Contratação Direta das Secretarias abaixo relacionadas.

Responsável pelos órgãos/entidades fiscalizadas
Nome: Rosana Rupf da Penha – Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos - SECADM; Euvaldo Schneider Velten – Secretaria Municipal de Interior e Transportes - SECINT; Darci Schaefer – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural - SECDER; Márcia Alvina Rocha Fernandes – Secretaria Municipal de Saúde - SECSAU; Roseli Gonoring Hehr – Secretaria Municipal de Educação e Esporte - SECEDU; Sylvia Regina Rangel de Jesus – Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos - SECOBU; Soemis de Fátima Lyra dos Santos – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SECMADS; Wellington Bleidorn – Secretaria Municipal de Cultura e Turismo - SECTUR; Gilvan Degen – Secretaria Municipal da Fazenda - SECFAZ; Sérgio Luiz Trarbach – Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA;

Equipe Técnica		
Nome	Cargo	Matrícula
Renata Peterle Ronchi	Auditor Público Interno	10526
Izabel Maria Majevski	Controlador Interno	00850



SUMÁRIO

1. INFORMAÇÕES SOBRE O OBJETO AUDITADO	4
2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	6
3. OBJETIVO	7
4. CRONOGRAMA DA AUDITORIA	7
5. PROCEDIMENTO DE AUDITORIA	9
5.1. Procedimento de Seleção dos Processos Licitatórios a serem Auditados	10
5.2. Processos Não Encontrados ou Não Disponibilizados pelas Secretarias	11
6. ACHADOS DE AUDITORIA E SUAS CONTEXTUALIZAÇÕES	12
6.1. Protocolização, Registro e Autuação dos Processos Selecionados	12
6.2. Numeração e Ordem Cronológica	23
6.3. Solicitação e Autorização	25
6.4. Termo de Referência	26
6.5. Fiscalização e Termo de Nomeação de Fiscal	32
6.6. Pesquisa de Preço	36
6.7. Comissão de Licitação	40
6.8. Regime de Execução	40
6.9. Condições de Habilitação	41
6.10. Prorrogação de Contratos	44
6.11. Vinculação entre Edital e Contrato	44
6.12. Realização de Dispensa Emergencial	45
6.13. Publicação do Pregão	Erro! Indicador não definido.
6.14. Terceirização de Atividades Previstas na Estrutura Administrativa da Prefeitura	47
7. CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	48
8. CONCLUSÕES	58



LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Exposição do Plano Anual de Auditoria Interna, referente às atividades de 2016, para o Sistema de Compras e Licitações.	6
Tabela 2: Cronograma das atividades desenvolvidas na Auditoria do Sistema de Compras e Licitações do Município de Domingos Martins.	8
Tabela 3: Plano Amostral dos Processos licitatórios e de compras diretas a serem auditados.	9
Tabela 4: Processos licitatórios selecionados para instrução dos trabalhos desta auditoria.	11
Tabela 5: Processos licitatórios do 2º semestre de 2015 protocolados.	14
Tabela 6: Relatório quantitativo de protocolização por assunto, no período de 01/07/2015 a 31/12/2015.	15
Tabela 7: Processos licitatórios não protocolados em que o número do processo corresponde ao número da sequência gerado pelo sistema de compras.	16
Tabela 8: Processos licitatórios não protocolados em que o número do processo corresponde ao número da solicitação.	17
Tabela 9: Alterações das Instruções Normativas do Sistema de Compras e Licitações.	18
Tabela 10: Processos licitatórios do 1º semestre de 2016 protocolados.	21
Tabela 11: Relatório quantitativo de protocolização por assunto, no período de 01/01/2016 a 30/06/2016.	22
Tabela 12: Processos licitatórios não protocolados, em que o número do processo não corresponde apresentado.	23



1. INFORMAÇÕES SOBRE O OBJETO AUDITADO

O inciso XXI, artigo 37, da Constituição Federal de 1988, declara expressamente que, 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, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações¹”.

São vários os conceitos de licitação apresentados pelos doutrinadores brasileiros, mas, dentre os principais, destacam-se o da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro que define a licitação como “o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração de contrato²”. E Segundo o entendimento de Hely Lopes Meirelles: “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse³”.

Os processos licitatórios são regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, conhecida como “Lei Geral de Licitações e Contratos” que regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, fazendo com que todos os Entes Federados ficassem subordinados às normas gerais de contrato e licitação produzidas pela União, além de disponibilizar como principal exigência a satisfação do interesse público e o respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade.

Conforme a Lei supracitada, a licitação pública realizada pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer aos princípios: da Legalidade, da Isonomia, da Impessoalidade, da Moralidade e da

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitui...> Acesso em: 21 nov. 2016.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A.2007.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31.^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.



Probidade Administrativa, da Publicidade, da Vinculação ao Instrumento Convocatório e do Julgamento Objetivo⁴.

Ademais, a Lei nº 8.666/93 em seu art. 22 prevê cinco modalidades de licitação, sendo estas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, cada uma com características próprias para determinados tipos de contratação, sendo vedada a criação de outra modalidade pela Administração de acordo com o seu § 8º. Para fins de aumentar a celeridade dos processos licitatórios, a Lei nº 10.520 de 2002 instituiu mais uma modalidade de licitação denominada pregão⁵. No tocante, a apreciação do valor, são cabíveis as modalidades: concorrência, tomada de preços e convite, por outro lado, analisando a natureza do objeto, estão presentes as modalidades, consideradas específicas, pois se faz necessário o trabalho técnico e científico, qual seja, o concurso, o leilão e o pregão.

Necessariamente, a licitação é um procedimento anterior a celebração de um contrato, que se manifestará com aqueles que reúnem as condições necessárias para a satisfação do interesse público, levando em consideração os aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira da empresa licitante, a qualidade do produto e o valor do objeto. Para a realização tal procedimento exige-se a presença de três pressupostos: o lógico (exige a pluralidade de objetos e ofertantes), jurídico (meio suscetível para a Administração buscar o interesse público) e fático (exige a presença de interessados no objeto da licitação)⁵.

Como disposto pela Constituição Federal de 1988 a licitação é regra para a Administração Pública, no entanto existem hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação. As hipóteses de dispensa ocorrem em razão de pequeno valor, custo econômico e temporal, objeto, pessoa e situações excepcionais, como por exemplo, quando a demora do procedimento é incompatível com a urgência, descritas na Lei nº 8.666/93, em seus artigos 17, incisos I e II e 24. Já a inexigibilidade está claramente descrita no artigo 25 da Lei de Licitações, resultado da inviabilidade de competição.

⁴ BRASIL. 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. Disponível em: <HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão - Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 71.



Por fim, os responsáveis pela licitação são os agentes públicos designados pela autoridade competente, por ato administrativo próprio, para integrar comissão de licitação, que desempenhas as funções de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações públicas em todas as suas modalidades. A comissão poderá ser permanente quando abrange a realização de licitações por período determinado, e especial quando for o caso de licitações específicas. Será constituída por, no mínimo 3 membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadro permanentes dos órgãos da administração responsáveis pela licitação. A nomeação não poderá exceder a um ano. No momento da renovação da comissão, para o período subsequente, é possível a recondução parcial desses membros.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumprindo a determinação contida no Plano Anual de Auditoria Interna de 2016 exarado pelo Decreto Normativo nº 2864/2015, evidenciado abaixo, em partes, realizou-se Auditoria de Conformidade nos processos licitatórios, em todas as modalidades cabíveis, bem como nos processos de contratação direta por inexigibilidade e dispensa, com execução programada no Plano de Auditoria nº 002/2016, abrangendo aspectos administrativos processuais internos e legais.

Tabela 1: Exposição do Plano Anual de Auditoria Interna, referente às atividades de 2016, para o Sistema de Compras e Licitações.

Área de Atuação	Secretaria	Nº da Ação	Objetivo da Auditoria	Base Legal	Metodologia dos Trabalhos	Período
SLC – Sistemas de Compras, Licitações e Contratos	Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos	1.1	Verificar a legalidade dos Processos Licitatórios nas modalidades Pregão, Convite, Tomada de Preços e Concorrência, e sua execução.	Lei Federal nº 8666/93, Lei Federal nº 4320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 e demais legislações pertinentes.	Analisar 10% dos processos por cada modalidade ou dependendo integral.	Abri (2º semestre de 2015) Agosto (1º semestre de 2016)
		1.2	Verificar a conformidade das aquisições e	Com base no artigo 24, incisos I a	Analisar 10% do total dos processos.	Abri (2º semestre de 2015)



			contratações por dispensa de licitação e sua execução.	XXXI da Lei nº 8666/93 e demais legislações pertinentes.		Agosto (1º semestre de 2016)
	1.3		Verificar a conformidade das contratações e compras onde a licitação foi considerada inexigível e sua execução.	Com base no artigo 25, incisos I a III da Lei nº 8666/93 e demais legislações pertinentes.	Analizar 10% do total dos processos.	Abril (2º semestre de 2015) Agosto (1º semestre de 2016)

3. OBJETIVO

Os exames foram efetuados de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria, na forma regulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), bem como em conformidade com as disposições constitucionais e legais, tendo como escopo a verificação documental dos seguintes pontos de auditoria:

- Formalização interna dos processos licitatórios e de contratação direta (Solicitação, Protocolização e Autuação dos Processos);
- Ordem Cronológica dos Processos;
- Regularidade e Legalidade dos processos licitatórios nas modalidades Pregão, Convite, Tomada de Preços, Concorrência e Leilão, bem com dos processos de contratação direta por inexigibilidade e dispensa;

4. CRONOGRAMA DA AUDITORIA

Disponibiliza-se a seguir o cronograma de atividades desenvolvido e executado nos trabalhos referentes ao Processo de Auditoria nº 06374/2016:



Tabela 2: Cronograma das atividades desenvolvidas na Auditoria do Sistema de Compras e Licitações do Município de Domingos Martins.

CRONOGRAMA DAS ATIVIDADES		
FASE	ATIVIDADES	PERÍODO
FASE DE PLANEJAMENTO – Elaboração de documentos e cronogramas	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração dos seguintes documentos:<ul style="list-style-type: none">- Plano de Auditoria;- Termos de Designação e de Não-impedimento;- Termos de Apresentação e Comunicação;- Matriz de Planejamento;- Projeto de Fiscalização;- Plano Amostral;• Elaboração das listas de informações para conferência e checagem dos processos licitatórios e todas as suas modalidades, para fundamentar a técnica de análise fundamental (Check Lists);• Envio da comunicação para o Prefeito;• Envio das comunicações e solicitações de informações e processos para os órgãos auditados;	Proposto - 23/08/2016 a 06/09/2016 Realizado – 23/08/2016 a 23/09/2016
FASE DE EXECUÇÃO – solicitações verbais e análise documental	<ul style="list-style-type: none">• Recebimento, análise e processamento estatístico das documentações e processos disponibilizados pelas Secretarias, de acordo com os parâmetros definidos nas listagens instrutivas elaboradas no período anterior;• Solicitação de informações verbais em alguns órgãos, para o esclarecimento de dúvidas.• Elaboração da Matriz de Achados;	Proposto – 07/09/2016 a 14/10/2016 Realizado - 24/09/2016 a 20/12/2016
FASE DO RELATÓRIO – análise das evidências colhidas e exposição das mesmas no relatório.	<ul style="list-style-type: none">• Discussões com o supervisor sobre as Evidências de Auditoria encontradas e elaboração do relatório preliminar;• Elaboração do Relatório final de auditoria e revisão do mesmo pelo Supervisor.	Proposto – 15/10/2016 a 28/10/2016 Realizado - 21/12/2016 a 31/12/2016

Como observado, as atividades se estenderam além do tempo inicialmente previsto no Plano de Auditoria nº 002/2016. Isto ocorreu, em especial, por obstáculos na obtenção dos processos requeridos aos órgãos, alguns por estarem ainda em andamento, sendo encaminhados, com



freqüência a Tesouraria para pagamento, outros por estarem encerrados e arquivados e, ainda, outros, por estarem desmembrados e, portanto, terem suas partes caminhando em separado no interior da Prefeitura.

Além disso, houve necessidade de uma análise mais detalhada dos processos licitatórios, sobretudo devido ao grande número de informações a serem avaliadas, bem como a eventual análise de processos extensos com mais de 2 volumes, de 200 páginas cada aproximadamente.

5. PROCEDIMENTO DE AUDITORIA

Os procedimentos adotados pela equipe técnica foram desenvolvidos em conformidade com aqueles sugeridos no Manual de Auditoria Interna do Município de Domingos Martins aprovado pelo Decreto Normativo nº 2759/2015, correspondendo principalmente a Análise Documental por envio dos processos dos órgãos auditados para a Controladoria Interna.

As inspeções documentais foram efetuadas de acordo com as Normas de Auditoria Governamental, na forma regulada por esta Controladoria Interna, bem como em conformidade com as disposições constitucionais e legais. Para a execução dos trabalhos, adotou-se o plano amostral apresentado a seguir:

Tabela 3: Plano Amostral dos Processos licitatórios e de compras diretas a serem auditados.

	PROCESSOS LICITATÓRIOS E DE CONTRATAÇÃO DIRETA DO 2º SEMESTRE DE 2015		PROCESSOS LICITATÓRIOS E DE CONTRATAÇÃO DIRETA DO 1º SEMESTRE DE 2016	
MODALIDADES	Nº de processos	Amostra	Nº de processos	Amostra
Convite	6	20% - 1	11	10% - 1
Tomada de Preços	4	30% - 1	1	100% - 1
Pregão Presencial/Eletrônico	33	10% - 3	47	10% - 5
Inexigibilidade	27	10% - 3	36	10% - 4
Dispensa	27	10% - 3	35	10% - 4
TOTAL	97	11	130	15



O universo dos processos licitatórios foi dividido em subconjuntos, representados pelas modalidades de licitação, bem como por cada um dos processos de contratação direta. A escolha dos processos levou em consideração essas divisões, de forma que foi aplicada uma porcentagem fixa sobre o número de processos existentes em cada subconjunto, resultando então no número aproximado da amostra a ser avaliada. A porcentagem utilizada havia sido previamente estabelecida no Plano Anual de Auditoria de 2016, correspondendo a 10%. No entanto, para a modalidade Convite no ano de 2015 e para a modalidade Tomada de Preços em ambos os anos a amostra foi calculada, considerando porcentagens maiores do que 10%, dado o pequeno volume da população verificada.

Por fim, dentre o quantitativo de processos licitatórios e o tamanho das amostras, os componentes foram selecionados, considerando os maiores valores, bem como a diversidade do objeto e das modalidades licitatórias, de forma a aumentar a representatividade e a credibilidade da amostra perante a população.

5.1. Procedimento de Seleção dos Processos Licitatórios a serem Auditados

Após a elaboração do Plano Amostral, com exposição do quantitativo dos processos a serem avaliados, procedeu-se com a seleção de quais destes seriam solicitados para a execução das atividades investigativas.

A triagem foi desenvolvida utilizando-se históricos dos processos licitatórios realizados pela Prefeitura de Domingos Martins nos períodos de 01/07/2015 a 31/12/2015 (2º semestre de 2015) e de 01/01/2016 a 30/06/2016 (1º semestre de 2016). Os históricos de todas as modalidades licitatórias em ambos os períodos foram extraídos pela própria Controladoria, no sistema gerencial de informações da Prefeitura, online. Já o histórico dos processos de contratação direta por inexigibilidade e dispensa, nesses períodos, foram requeridos à Procuradoria Municipal e disponibilizados via sistema.

Após a obtenção dos históricos, procedeu-se com a seleção dos processos em cada modalidade, conforme os quantitativos previamente estabelecidos no Plano Amostral. Os critérios de escolha basearam-se nos maiores valores, bem como na tentativa de diversificar os objetos de contratação;



de forma a abranger o maior número de variações na constituição dos processos. A seguir são disponibilizados os processos selecionados para a instrução deste trabalho de auditoria:

Tabela 4: Processos licitatórios selecionados para instrução dos trabalhos desta auditoria.

		MODALIDADE	NºANO	PROCESSO	ASSUNTO NO PROTOCOLO	SOLICITANTE
2016	01	Convite	006/2016	00100/2016	Compras e Serviços	SECOBU
		Tomada de Preços	001/2016	02674/2016	Outros Incisos	SECEDU
	05	Pregão Presencial	077/2016	10044/2016	Solicitação	SECADM
		Pregão Presencial	017/2016	0017/2016	NÃO HOUVE REGISTRO	SECOBU
		Pregão Eletrônico	036/2016	2799/2016	Outros Incisos	SECDER
		Pregão Presencial	030/2016	2315/2016	Compras e Serviços	SECTUR
		Pregão Presencial	078/2015	10040/2015	Solicitação	SECINT
	04	Dispensa	006/2016	12181/2015	Solicitação	SECOBU
		Dispensa	007/2016	0803/2016	Compras e Serviços	SECTUR
		Dispensa	019/2016	0171/2016	NÃO CORRESPONDE	SECTUR
		Dispensa	033/2016	-	NÃO HOUVE AUTUAÇÃO	SECEDU
	04	Inexigibilidade	011/2016	0772/2016	Compras e Serviços	SECTUR
		Inexigibilidade	026/2016	0030/2016	Solicitação	SECMADS
		Inexigibilidade	028/2016	1312/2016	Compras e Serviços	SECOBU
		Inexigibilidade	034/2016	3747/2016	Compras e Serviços	SECSAU
2015	01	Convite	014/2015	0014/2015	NÃO CORRESPONDE	SECOBU
		Tomada de Preços	007/2015	7719/2015	Comunicação Interna	SECOBU
	03	Pregão Presencial	055/2015	0055/2015	NÃO CORRESPONDE	SECINT
		Pregão Presencial	076/2015	10107/2015	Solicitação	SECADM
		Pregão Eletrônico	063/2015	0063/2015	NÃO CORRESPONDE	SECDER
	03	Dispensa	024/2015	0723/2015	NÃO CORRESPONDE	SECEDU
		Dispensa	034/2015	0756/2015	NÃO CORRESPONDE	SECMADS
		Dispensa	042/2015	0439/2015	NÃO CORRESPONDE	SECEDU
	03	Inexigibilidade	070/2015	0757/2015	NÃO CORRESPONDE	SECTUR
		Inexigibilidade	082/2015	0782/2015	NÃO CORRESPONDE	SECTUR
		Inexigibilidade	087/2015	0780/2015	NÃO CORRESPONDE	SECTUR

5.2. Processos Não Encontrados ou Não Disponibilizados pelas Secretarias

É importante destacar que dentre os processos selecionados para a Auditoria, os seguintes não foram disponibilizados pela Secretaria de Obras; sendo 3 de sua competência e 1 de competência da Educação, embora tivéssemos efetuados várias cobranças:

- Convite nº 0014/2015 – Processo nº 00100/2016 - SECOBU;
- Tomada de Preços nº 001/2016 – Processo nº 02674/2016 – SECEDU;
- Pregão nº 0017/2016 – Processo nº 0017/2016 – SECOBU;
- Dispensa nº 0006/2016 – Processo nº 12181/2016 – SECOBU;



Devido, a não disponibilização destes processos, os mesmos não foram analisados para fins desta Auditoria.

Além disso, o processo referente à Dispensa de Licitação nº 0019/2016, de competência da Secretaria de Turismo, e já arquivado no momento da solicitação, não foi encontrado, devido às inconsistências na numeração de protocolo do mesmo. O número disponibilizado pelo histórico de compras diretas, como número do processo, não correspondia ao objeto da dispensa nem ao número de solicitação. Dessa forma, ele não foi fornecido para verificação.

6. ACHADOS DE AUDITORIA E SUAS CONTEXTUALIZAÇÕES

Esta seção apresenta uma visão consolidada das irregularidades e ausência de boas práticas detectadas durante os trabalhos de auditoria. É considerada irregularidade aquele achado que representa violação às exigências legais, e por isso sua correção pode ser alvo de determinações por parte do TCE-ES. Por outro lado, é considerada ausência de boas práticas o achado que não viola as exigências legais, mas dificulta a adequada execução dos processos licitatórios.

6.1. Protocolização, Registro e Autuação dos Processos Selecionados

Já a partir da Tabela 4, é possível observar alguns pontos de auditoria discutíveis:

a. 2º semestre de 2015

Em julho de 2015, a Controladoria recebeu uma notificação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES por meio do Ofício de Requisição n. 1/2015 – Plano de Auditoria 101/2015, referente ao Processo de Auditoria TC 4969/2015, desenvolvido na Secretaria de Saúde desta Municipalidade, que solicitava a opinião dos responsáveis sobre o seguinte achado de auditoria:

“AUSÊNCIA DE AUTUAÇÃO DOS PROCESSOS, NUMERAÇÃO SEQUENCIAL DE FOLHAS E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA INCLUSÃO DE DOCUMENTOS/INFORMAÇÕES.

CRITÉRIO: Lei nº 8666/93, art. 4º § único, c/c art. 38, caput e seus incisos, art. 40, § 1º e art. 60, caput; Acórdão TCU nº 1257/2004 e Decisão TCU nº 955/2002.



A gestão de recursos públicos induz que se espere da administração pública a adoção de ações objetivando a organização adequada e regular dos processos e seus autos, em especial a autuação dos processos em sequência cronológica, numerados sequencialmente, rubricados e contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento, com identificação dos responsáveis pela inclusão de documentos e informações.

(...) Com base no entendimento do Tribunal de Contas da União, vide Acórdão TCU nº 1257/2004¹ e Decisão nº 955/2002², a equipe entende que os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, procedimentos, documentos e processos de pagamento, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado sequencialmente, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.”

E a Administração desta municipalidade assim se manifestou diante da exposição do TCE-ES, por meio do Ofício nº 470/2015 PMDM/SECGAB:

“(...) Ressaltamos que estamos de acordo com os termos da Requisição, em referência, e que nos propomos, no prazo de sessenta dias, implantar as ações necessárias para o gerenciamento de documentos e formalização com autuação dos processos administrativos elaborados nos setores desta Administração.

Tais adequações serão estabelecidas por meio de Instrução Normativa que será elaborada pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, em conjunto com a Controladoria Interna e será apresentada aos servidores responsáveis pela autuação processual por meio de formação, objetivando a correta aplicação e formalização dos processos administrativos produzidos por esta municipalidade.”

Em cumprimento ao disposto, foi encaminhado uma Comunicação Interna (CI), para todos os secretários, informando brevemente às mudanças que vigorariam a partir de 10 de agosto de 2015, a respeito da tramitação dos processos no interior da Prefeitura, como descrito a seguir:

“Informamos que, a partir de 10 de agosto de 2015, esta municipalidade adotará novas medidas de autuação de processos e consequentemente alteração na tramitação documental.

(...) informamos que as solicitações de compra/prestação de serviço e comunicações internas – CI, que gerarem processos licitatórios em todas as modalidades, processos de sindicância/administrativo disciplinar ou outros que resultarem consultas futuras deverão dar entrada no Protocolo Central para receberem número de processo.”



Apesar do exposto acima, dentre os processos selecionados no 2º semestre de 2015, apenas três foram protocolados e autuados, a Tomada de Preços nº 007/2015, que foi inserido no âmbito administrativo como Processo nº 7719/2015 da SECOBU, o Pregão Presencial nº 076/2015, inserido como Processo nº 10107/2015 da SECADM e a Dispensa 042/2015, protocolada como processo nº 7721/2015, sendo que este último foi descoberto após o recebimento da pasta do mesmo, em mãos, com etiqueta de protocolo, pois os relatórios emitidos pelo sistema não identificavam nenhum número para este processo de contratação. No entanto, apesar da protocolização dos processos, o assunto de registro não corresponde aos aspectos gerais do objeto do contrato, como exposto a seguir:

Tabela 5: Processos licitatórios do 2º semestre de 2015 protocolados.

MODALIDADES	OBJETO	ASSUNTO
Tomada de Preços nº 007/2015 – Processo nº 7719/2015	Contratação de empresa de engenharia especializada para execução de obra de retirada de pavimentação antiga e substituição por PAVI'S nas ruas Bernardino Monteiro e Silva Marília, conforme contrato de repasse nº 1017247-85/2014/MCID/CAIXA. TEFAC Construções e Serviços LTDA – ME.	Comunicação Interna
Pregão Presencial nº 076/2015 – Processo nº 10107/2015	Fornecimento de tubos de concreto para reforma e construção de bueiros e serviços de drenagem urbana em vias públicas de diversas localidades do Município para 2016. B & Z Premoldados LTDA – ME.	Solicitação
Dispensa nº 042/2015 – Processo nº 7721/2015	Aquisição de alimentação escolar dos alunos matriculados na Educação infantil, ensino fundamental e AEE da rede municipal de ensino do município de Domingo Martins, conforme PNAE-FNDE/MEC/PMDM. Coco ralado e leite em pó integral. J. M. Mercher Comercial DUREI – ME.	Solicitação

A discrepância entre os assuntos registrados no protocolo, e as modalidades ou objetos contratados nos processos licitatórios, é reafirmado por meio de um relatório de quantitativos de protocolização por assunto, no período de 01/07/2015 a 31/12/2015, emitido no próprio sistema de informações gerenciais, como relatado a seguir:

**Tabela 6:** Relatório quantitativo de protocolização por assunto, no período de 01/07/2015 a 31/12/2015.

	ASSUNTOS			
	<i>COMPRAS E SERVIÇOS</i>	<i>COMPRAS</i>	<i>PROCESSO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL</i>	<i>PROCESSO LICITATÓRIO</i>
Julho	0	33	0	0
Agosto	0	24	0	1
Setembro	0	9	0	0
Outubro	0	17	0	0
Novembro	0	9	11	0
Dezembro	1	22	0	0
TOTAL	1	114	11	1

Ou seja, por meio da Tabela 6, é possível observar que muitos processos licitatórios, não foram protocolados, a partir de agosto de 2015, como havia sido solicitado pelo TCE-ES e assumido pela Prefeitura; e aqueles que o foram, apresentaram identificação desconexa com o processo representado. Ademais, provavelmente, muitos outros processos que não diziam respeito à aquisição de bens e serviços estavam sendo inseridos no ordenamento interno como compras.

No entanto, ainda neste cenário, é possível que as solicitações dos processos selecionados para análise neste período tenham sido elaboradas antes do recebimento da notificação pelo TCE-ES, e, por isso, não estavam protocoladas. Contudo, essa ocorrência não pode ser afirmada, dado que muitas destas solicitações encontravam-se sem data, o que também era um procedimento adotado anteriormente, e que dificultou a análise da ordem cronológica dos processos.

Ademais, dois dos processos licitatórios do 2º semestre de 2015 apresentaram como número de processo o mesmo número identificador da sequência de realização dos mesmos, em cada modalidade, gerado pelo sistema de compras. Dessa forma, quando realizada a conferência do número do Processo, observou-se que o objeto realmente protocolizado não correspondia ao objeto do referido processo licitatório, como representado na Tabela 4, e na Tabela 7, a seguir:



Tabela 7: Processos licitatórios não protocolados em que o número do processo corresponde ao número da sequência gerado pelo sistema de compras.

MODALIDADES	OBJETO DA LICITAÇÃO (Objeto contratado pelo processo licitatório não protocolado)	OBJETO DO PROCESSO PROTOCOLADO (Objeto do processo protocolado com numeração interna idêntica ao número da licitação gerado pelo sistema de compras)
Convite nº 014/2015 – Processo nº 0014/2015	Contratação de empresa especializada na área de engenharia para realização de serviços de fiscalização e acompanhamento de obras públicas de pavimentação, incluindo deslocamento, materiais, equipamentos e profissionais para execução de medições, planilhas, acompanhamento de cronograma físico-financeiro, elaboração de relatórios para órgãos gestores e demais serviços pertinentes ao serviço de fiscalização de obras. HG Construções LTDA.	Aquisição de móveis para atendimento da Secretaria Municipal de Educação, CMEI's e escolas da Rede Municipal de Ensino do Município de Domingos Martins.
Pregão Presencial nº 055/2015 – Processo nº 0055/2015	Contratação de empresa para fornecer combustíveis destinados ao atendimento da Frota Municipal de Domingos Martins no período de 12 meses. Alvino Pianzoli & Irmão LTDA. Auto Posto Paraju LTDA. Auto Posto Tijuco Preto LTDA – ME. Posto Serra Verde LTDA – ME.	Solicita renovação de alvará de funcionamento.
Pregão Eletrônico nº 063/2015 – Processo nº 0063/2015	Aquisição de equipamentos industriais diversos (de padaria, de processamento de frutas, entre outros) para instalação na Unidade Didática da Mulher Rural. Agnus Comércio de Máquinas e Equipamentos LTDA. ALL WORK Comercial EIRELI – EPP. Comercial Vanguardeira EIRELI – ME. MAXI Equipamentos LTDA – ME. RFL Comercial LTDA.	Solicita que seja retirada a cláusula primeira do artigo 1.4 – II onde informa: O serviço de coleta e destinação final de resíduos de saúde será de responsabilidade da FHASDOMAR.

Os demais processos selecionados neste período tiveram identificação interna representada pelo número da solicitação feita pela secretaria responsável pelo pedido, e não pelo número de protocolo. Logo, da mesma forma, quando foi realizada a conferência do número do Processo, observou-se



que o objeto envolvido não correspondia ao objeto do processo licitatório considerado, como representado na Tabela 4, e na Tabela 8, a seguir:

Tabela 8: Processos licitatórios não protocolados em que o número do processo corresponde ao número da solicitação.

MODALIDADES	OBJETO DA LICITAÇÃO (Objeto contratado pelo processo licitatório não protocolado)	OBJETO DO PROCESSO PROTOCOLADO (Objeto do processo protocolado com numeração interna idêntica ao número da solicitação gerado para a Secretaria requisitante, no sistema)
Dispensa nº 024/2015 – Processo nº 0723/2015	Destinado ao serviço de cronometragem eletrônica em corrida de rua da IV Corrida Cidade do Verde. Pórtico Eventos EIRELI – ME.	Encaminha projeto de arquitetura reforma e ampliação do pavimento térreo do hospital.
Dispensa nº 034/2015 – Processo nº 0756/2015	Constitui o presente no Contrato de Aluguel que se faz entre a PMDM e o Sr. ADENISO BULLERJHAN, CPF nº 091.044.827-27, residente a R. Bernardino Monteiro nº 242, Sede – D.M. para locação de um imóvel, localizado na R. Nossa Senhora da Aparecida (frente) e Rua Augusto Mayer 145, Ala nova de Campinho (fundos), Centro – D. Martins – ES, em razão do funcionamento do Abrigo Institucional “Pecinhas para unir” de D.M.. RECURSO: FMAS-DM/PSE Alta Complexidade Fixo – PAC I.	Solicita reajuste financeiro de prestação de serviço de transporte escolar dos contratos nº 075/2014, 079/2014, 120/2014 por motivo de reajuste do combustível.
Inexigibilidade nº 070/2015 – Processo nº 0757/2015	Contratação da empresa R & B Assessoria Artística e Cultural representando o Artista “JORGE VERCILLO” que fará uma apresentação no XXII Festival Internacional de Inverno de Música Erudita e Popular de Domingos Martins. R & B Assessoria Artística Cultural LTDA – ME.	Solicita baixa como microempreendedor individual.
Inexigibilidade nº 082/2015 – Processo nº 0782/2015	Contratação da empresa BACKSTAGE PRODUÇÕES EIRELI ME, representando o artista “MARCELO RIBEIRO E BANDA B” que fará uma apresentação no XXII Festival Internacional de Inverno de Música Erudita e Popular de Domingos Martins. BACKSTAGE PRODUÇÕES EIRELI – ME.	Pregão nº 0004/2015.



Inexigibilidade nº 087/2015 – Processo nº 0780/2015	<p>Contratação da empresa RIOMAR EVENTUS REALIZAÇÕES ARTÍSTICAS LTDA – ME representante exclusivo do artista “MICHAEL SULLIVAN” que fará uma apresentação no XXII Festival Internacional de Inverno de Música Erudita e Popular de Domingos Martins.</p> <p>RIOMAR EVENTUS REALIZAÇÕES ARTÍSTICAS LTDA – ME.</p>	<p>Requer o retorno da licença sem vencimento a partir de 09/2015.</p>
--	--	--

Ainda sobre o semestre de 2015, observou-se que nesse período ocorreram duas alterações na Instrução Normativa Nº 001/2013 – versão 01 (07 de Março de 2013), sobre o Sistema de Compras e Licitações, que levou a publicação das versões 02 e 03 desta IN. As novas versões modificaram os procedimentos iniciais dos processos de compra e licitação, contemplando o entendimento do TCE-ES, que solicitou a protocolização e autuação dos processos, após a conferência da solicitação emitida pela Secretaria requisitante, pelo setor de compras, conforme relatado a seguir:

Tabela 9: Alterações das Instruções Normativas do Sistema de Compras e Licitações.

INSTRUÇÕES NORMATIVAS DO SISTEMA DE COMPRAS E LICITAÇÕES
<u>Instrução Normativa Nº 001/2013 – Versão 01 (07 de Março de 2013)</u>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V DOS PROCEDIMENTOS</p>
<p>Art. 5º - A solicitação para aquisição de bens e serviços terá origem em qualquer Secretaria, obedecendo às seguintes providências:</p>
<p>I - A Secretaria solicitante deverá elaborar a Solicitação no Sistema SGI, com prazo suficiente a sua total e efetiva tramitação, em consonância com esta Instrução Normativa e com os prazos legais determinados nas Leis 8.666/93 e 10.520/02 para realização de licitações e contratos administrativos, contendo discriminação completa do produto/serviço e todas as condições e informações relacionadas a compra/serviço;</p>
<p>II - Anexar à Solicitação o Termo de Referência, devidamente assinado, contendo obrigatoriamente as condições e informações relacionadas à compra/serviço, a saber: objeto; motivação ou justificativa; especificações técnicas; prazo, local e condições de entrega ou execução; prazo e condições de garantia; responsável pelo recebimento, telefone e e-mail; condições e prazos de pagamento; obrigações da contratante; obrigações da contratada; condições gerais e qualificação técnica (documentação específica);</p>
<p>III - Elaborar a estimativa de consumo que atenda às necessidades para o exercício financeiro, ou para o período desejado, desde que não se trate de materiais de uso e consumo continuado;</p>
<p>IV - Encaminhar a solicitação de compra/serviço à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos.</p>
<p>Art. 6º - A Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos terá prazo de até 02 dias úteis, para análise da solicitação de compra/serviço e do termo de referência, devendo em seguida fazer o</p>



encaminhamento da mesma para a Gerência de Compras.

Parágrafo único - Havendo incorreções na solicitação de compra/serviço e no termo de referência serão estes devolvidos, com as devidas justificativas, à Secretaria solicitante.

Instrução Normativa Nº 001/2015 – Versão 02 (14 de setembro de 2015)

CAPÍTULO V DOS PROCEDIMENTOS

Seção I

Da Solicitação para Aquisição de Bens e Serviços

Art. 11. A solicitação para aquisição de bens e serviços terá origem em qualquer Secretaria, obedecendo às seguintes providências:

I - A Secretaria solicitante deverá elaborar a Solicitação no Sistema SGI (Sistema de Gerenciamento de Informação), com prazo suficiente a sua total e efetiva tramitação, em consonância com esta Instrução Normativa e com os prazos legais determinados nas Leis 8.666/93 e 10.520/02 para realização de licitações e contratos administrativos, contendo discriminação completa do produto/serviço e todas as condições e informações relacionadas à compra/serviço;

II - anexar à Solicitação o Termo de Referência, devidamente assinado, contendo obrigatoriamente as condições e informações relacionadas à compra/serviço, a saber: objeto; justificativa; especificações técnicas (quando houver); prazo, local e condições de entrega ou execução; prazo e condições de garantia; fiscalização (telefone e e-mail do fiscal); condições e prazos de pagamento; obrigações da contratante; obrigações da contratada; condições gerais; qualificação técnica (quando houver) e documentação específica (quando houver);

III – anexar portaria elaborada pela própria secretaria, designando o fiscal desta compra/contratação, sendo que esta portaria deverá estar datada e recibida pelo fiscal, comprovando que o mesmo está ciente de sua nomeação;

IV - encaminhar a solicitação, acompanhada do Termo de Referência e da Portaria, à Gerência de Compras.

Art. 12. A Gerência de Compras terá prazo de até 02 dias úteis para análise da solicitação de compra/serviço e do termo de referência, realizará uma triagem dos pedidos e deverá em seguida:

I – no caso de estar correto e ser uma compra isolada, encaminhará para a Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos que promoverá a autuação do processo;

II - no caso de estar correto e ser uma compra que englobará pedidos de mais secretarias, aguardará chegar as demais solicitações e posteriormente promoverá a autuação do processo;

III - no caso de haver incorreções na solicitação e/ou no termo de referência estes serão devolvidos, com as devidas justificativas, à Secretaria solicitante para correção, quando será validada sua tramitação para autuação. (GRIFO NOSSO)

Instrução Normativa Nº 001/2015 – Versão 03 (16 de dezembro de 2015)

CAPÍTULO V DOS PROCEDIMENTOS

Seção I

Da Solicitação para Aquisição de Bens e Serviços

Art. 11. A solicitação para aquisição de bens e serviços terá origem em qualquer Secretaria, obedecendo às



seguintes providências:

I - A Secretaria solicitante deverá elaborar a Solicitação no Sistema SGI (Sistema de Gerenciamento de Informação), com prazo suficiente a sua total e efetiva tramitação, em consonância com esta Instrução Normativa e com os prazos legais determinados nas Leis Federais nºs 8.666/93 e 10.520/02 para realização de licitações e contratos administrativos, contendo discriminação completa do produto/serviço e todas as condições e informações relacionadas à compra/serviço;

II - Anexar à Solicitação o Termo de Referência que deverá ser elaborado de acordo com a Orientação Normativa nº 001/2015 – Versão 02;

III - Em se tratando de prestação de serviços ou aquisição de materiais e/ou equipamentos a Secretaria requisitante encaminhará a solicitação (acompanhada do Termo de Referência) à Gerência de Compras;

IV - Em se tratando de taxas, impostos, multas, aluguéis, auxílios pessoas físicas, adiantamentos, estágios, diárias, telefonia, e outras despesas que não passam pela Gerência de Compras, a Secretaria solicitante promoverá a autuação do processo.

Art. 12. A Gerência de Compras terá prazo de até 02 (dois) dias úteis para análise da solicitação de compra/serviço e do termo de referência e deverá em seguida:

I – no caso de estar correto e ser uma compra isolada, promoverá a autuação do processo;

II - no caso de estar correto e ser uma compra que englobará pedidos de mais secretarias, aguardará chegar às demais solicitações e posteriormente promoverá a autuação do processo, ocasião em que fará um documento: “Relatório de Solicitações”, onde citará as solicitações que fazem parte do processo, as secretarias e o objeto da aquisição/contratação;

III - no caso de haver incorreções na solicitação e/ou no termo de referência estes serão devolvidos, com as devidas justificativas, à Secretaria solicitante para correção, quando será validada sua tramitação para autuação. (GRIFO NOSO)

A partir das modificações demonstradas acima percebeu-se que a regularização da necessidade de autuação dos processos, foi estabelecida em setembro, e que em dezembro esse procedimento consolidou-se como responsabilidade do setor de compras.

b. 1º Semestre de 2016

Dentre os processos selecionados no 1º semestre de 2016, a maioria dos processos foram protocolados e autuados. No entanto, assim como no 2º semestre de 2015, o assunto de registro não correspondeu à modalidade licitatória ou ao objeto contratado, como demonstrado a seguir:



Tabela 10: Processos licitatórios do 1º semestre de 2016 protocolados.

MODALIDADES	OBJETO	ASSUNTO
Convite nº 006/2016 – Processo nº 0100/2016	Contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de conservação e manutenção corretiva rotineira de vias públicas do Município de Domingos Martins. TEFAC Construções e Serviços LTDA – ME.	Compras e Serviços
Tomada de Preços nº 001/2016 – Processo nº 2674/2016	Contratação de empresa especializada para execução de reforma do ginásio de esportes Theodoro Schwambach na sede do Município de Domingos Martins na forma do contrato de repasse nº 802448/2014 Ministério do Esporte/CAIXA. CTS Engenharia e Serviços LTDA – EPP.	Outros Incisos
Pregão Presencial nº 077/2016 – Processo nº 10044/2016	Contratação de empresa para fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública. E & L Produções de Software LTDA.	Solicitação
Pregão Eletrônico nº 036/2016 – Processo nº 2799/2016	Aquisição de dois caminhões novos/zero quilômetro destinado a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural. Contrato de Repasse nº 1005052/2013 MAPA/CAIXA. AUTOVIVA Caminhões e Ônibus LTDA.	Outros Incisos
Pregão Presencial nº 030/2016 – Processo nº 2315/2016	Contratação de empresa para locação de palco, som e iluminação que serão utilizados nos eventos da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo conforme calendário de Eventos de 2016. MAIS EVENTOS LTDA – ME.	Compras e Serviços
Pregão Presencial nº 078/2015 – Processo nº 10040/2015	Contratação de empresa para reforma de pneus da frota da PMDM para o exercício de 2016. ABC Artefatos de Borracha Coelho LTDA. Mega Pneus e Vulcanizadora LTDA – ME. Renova Tração Recapagem LTDA.	Solicitação
Dispensa nº 006/2016 – Processo nº 12181/2015	Prestação de serviço de coleta seletiva para reciclagem e reutilização de resíduos sólidos de triagem do material coletado nas localidades da Sede, Santa Isabel e Soído. Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis do Município de Domingos Martins – ES.	Solicitação
Dispensa nº 007/2016 – Processo nº 0803/2016	Contratação de palco, som e iluminação para a XXVII Sommerfest e Carnaval da Sede e Pedra Azul. MAIS EVENTOS LTDA – ME.	Compras e Serviços
Dispensa nº 033/2016 – Processo nº 4010/2016	Locação de imóvel, loja e sobreloja, com o objetivo de armazenamento de materiais didáticos e permanentes, equipamentos e alimentos para o preparo da merenda escolar, a serem destinados a rede municipal de ensino. Elson Tessarolo	Compras e Serviços
Inexigibilidade nº 011/2016 – Processo nº	Contratação do grupo cultural Martinense que fará 4 apresentações no carnaval 2016 na sede do Município.	Compras e Serviços



0772/2016	Grupo Cultural Martinense.	
Inexigibilidade nº 026/2016 – Processo nº 0030/2016	Aquisição de passagens de ônibus aos usuários da SECMADS. Viação Águia Branca S/A.	Solicitação
Inexigibilidade nº 028/2016 – Processo nº 1312/2016	Contratação de franquia referente a sinistro do caminhão coletor de lixo placa OYJ 0798, incluindo alinhamento de chassi e troca de cabine. Autobahn Caminhões e Ônibus LTDA.	Compras e Serviços
Inexigibilidade nº 034/2016 – Processo nº 3747/2016	KITS laboratoriais para o aparelho de hematologia modelo X5 – 800i Sysmex – 2º semestre do exercício de 2016. UL Química e Científica LTDA.	Compras e Serviços

Estes dados revelam que a divergência entre os assuntos registrados no protocolo e as modalidades ou objetos contratados nos processos licitatórios, foi atenuada, dado que a maioria dos processos selecionados foram registrados como “Compras e Serviços”. No entanto, os demais permaneceram com algumas incongruências, pois foram inseridos no ordenamento interno ou com assunto genérico, tal como “Solicitação”, ou como “Outros Incisos”, sendo que esta última denominação só seria aplicável no caso de Dispensa de Licitação, segundo a Lei nº 8666/93.

Apesar da atenuação na discordância dos assuntos dos processos licitatórios no 1º semestre de 2016, houve uma intensificação das divergências entre processos que em muitos casos não correspondiam à aquisição de bens e serviços e foram reconhecidos no protocolo por denominações que se referiam a procedimentos aquisitivos, tais como “Compras e Serviços”, “Processo de Licitação – Pregão Eletrônico” e “Outros Incisos”. Essas observações podem ser confirmadas por meio do relatório quantitativo de protocolização por assunto, do período de 01/01/2016 a 30/06/2016, disponibilizado a seguir:

Tabela 11: Relatório quantitativo de protocolização por assunto, no período de 01/01/2016 a 30/06/2016.

	ASSUNTOS			
	COMPRAS E SERVIÇOS	PROCESSO DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO	DEMAIS SOLICITAÇÕES	OUTROS INCISOS
Janeiro	56	92	6	219
Fevereiro	64	94	3	96
Março	52	93	1	63
Abril	41	233	3	44
Maio	68	135	2	53
Junho	45	56	5	27



TOTAL	326	703	20	502
--------------	------------	------------	-----------	------------

Estes dados corroboram com as indicações de erros nos registro dos processos internos da Prefeitura, dado que de acordo com o Plano Amostral, representado na Tabela 3, foram instaurados apenas 130 processos de caráter licitatório, nesta municipalidade, no 1º semestre de 2016, incluindo todas as modalidades, bem como as dispensas e inexigibilidades. Dessa forma, este quantitativo contradiz a existência de 703 processos de “Pregão Eletrônico” e 502 processos referentes a “Outros Incisos”.

Ademais, como no 2º semestre de 2015, um dos processos licitatórios do 1º semestre de 2016 apresentou como número de processo o mesmo número identificador da sequência de realização dos mesmos, em cada modalidade, gerado pelo sistema de compras. E outro, está vinculado a um número de processo que não corresponde ao objeto contratado, nem ao número da solicitação realizada pela Secretaria responsável. Neste segundo caso, devido as divergências de numeração, não foi possível localizar o processo físico apenas pela identificação da sequência de dispensa, tratando-se da 19ª, nem descobrir o verdadeiro número do processo protocolado. Ambos são relatados abaixo:

Tabela 12: Processos licitatórios não protocolados, em que o número do processo não corresponde apresentado.

MODALIDADES	OBJETO DA LICITAÇÃO	OBJETO DO PROCESSO
Pregão Presencial nº 017/2016 – Processo nº 0017/2016	Contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de transbordo, recebimento, destinação final e tratamento dos resíduos sólidos domiciliares provenientes do Município de Domingos Martins em aterro sanitário devidamente credenciado, autorizado e licenciado. MARCA Construtora e Serviços LTDA.	Apresenta Prestação de Contas dos recursos recebidos do FUNDEB, objeto PDDE. Escola Família Agrícola São Bento do Chapéu.
Dispensa nº 019/2016 – Processo nº 0171/2016	Prestação de Serviços com divulgação no site da empresa H.A. Comunicações LTDA. H. A. Comunicações LTDA – ME.	Requer o alvará de licença e funcionamento provisório.

6.2. Numeração e Ordem Cronológica

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), exarado pelos Acórdãos mencionados a seguir, a autuação e a numeração dos processos licitatórios, bem como a obediência



a ordem cronológica dos fatos ocorridos são fundamentais para o regular andamento das atividades inerentes ao mesmo:

“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 à 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.

Acórdão 115/2006 Primeira Câmara - Autue devidamente os processos, com obediência a sequência de numeração cronológica e com o registro da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos nos autos, seja por retirada ou inserção de novas pécas entre as páginas numeradas, para garantir a segurança dos atos registrados e evitar fraudes.”

Com base nos excertos supracitados e a partir das análises realizadas nos processos selecionados, detectaram-se algumas inconsistências formais, no âmbito dos procedimentos administrativos internos, relacionados à numeração e a ordem cronológica dos processos, tais como:

- i- Processo nº 10044/2015** - com considerável quantidades de erros nos procedimentos de numeração, em que em uma página é possível verificar até 4 carimbos de paginação e identificação, contabilizando, portanto, até 3 erros de numeração por página. Ademais, como se trata de um processo que envolve mais de uma secretaria, os pagamentos foram efetuados ordenadamente por cada um delas mensalmente; no entanto, uma das secretarias realizou a junção dos documentos de todos os meses, de uma só vez no final do processo, interrompendo a ordem cronológica dos trabalhos.
- ii- Processo nº 0055/2015** - em que não foi possível identificar os servidores responsáveis pela numeração, dado que em suas etapas foram disponibilizadas apenas a rubrica do respectivo servidor, sem a identificação da matrícula. Ademais, suas páginas estavam dispersas no processo, fora de ordem numérica lógica, e a própria Controladoria responsabilizou-se pela organização.
- iii- Processo nº 7719/2015** - apresentava documentos (contrato e publicações) referentes a outro processo, e que de imediato a Controladoria solicitou a correção pela Procuradoria Municipal.



- iv- **Processo nº 3747/2016** - apresentava Termo de Referência (Folha 03) com data de 05/05/2016, e proposta orçamentária (Folha 04) de 09/09/2016, sendo que a aquisição foi efetivada no final do mês de junho.

Essas, dentre outras falhas, podem ser sanadas pelo desprendimento de maior atenção durante a montagem e numeração dos processos, bem como a execução de revisões posteriores, que podem até ser realizadas por servidor diverso do responsável pela organização inicial do processo.

6.3. Solicitação e Autorização

Conforme as Instruções Normativas do Sistema de Compras e Licitações, nº 001, nas suas 3 versões, o procedimento inicial para a realização de um processo licitatório ou de contratação direta, corresponde a elaboração da SOLICITAÇÃO no SGI (Sistema de Informações), pela Secretaria interessada:

“(...) I - A Secretaria solicitante deverá elaborar a Solicitação no Sistema SGI, com prazo suficiente a sua total e efetiva tramitação, em consonância com esta Instrução Normativa e com os prazos legais determinados nas Leis 8.666/93 e 10.520/02 para realização de licitações e contratos administrativos, contendo discriminação completa do produto/serviço e todas as condições e informações relacionadas à compra/serviço;”

O modelo de solicitação requer, como primeiras exigências, número, ano, secretaria solicitante, tipo, se material ou serviço, e Justificativa. Nesta última, na verdade incorre-se na **DESCRIÇÃO DO OBJETO** a ser contratado, e não, em Justificativa, algo que pode ser revisado no modelo de solicitação utilizado. Em seguida, há uma especificação dos serviços e materiais requeridos, com quantidades, preço unitário e preço total, bem como as informações financeiras dos recursos destinados a cobertura da despesa, tais como, reserva, ficha, empenho e dotação e as informações da modalidade licitatória aplicada ou se corresponde à contratação direta. A princípio, estes últimos campos de valores unitários e globais, modalidades e informações financeiras não devem estar preenchidos eletronicamente, pois estes serão estabelecidos no decorrer do processo. No entanto, dentre os processos selecionados, observou-se que alguns já apresentavam os valores unitário e global preenchidos eletronicamente; estranho para um documento, que refere-se a uma solicitação prévia, em que ainda não foi realizado a precificação.



Ademais, são requeridas assinaturas dos envolvidos no processo, sendo eles, secretaria solicitante, divisão de compras, divisão de contabilidade, secretaria de administração e Prefeito. Aprofundando no aspecto das assinaturas demandadas na Solicitação, e amparando-nos em informações fornecidas em questionamentos verbais, verificou-se que a assinatura do Prefeito exigida no final da solicitação corresponde à autorização do ordenador da despesa, para a execução do procedimento licitatório em questão, disposta no Art. 38 da Lei nº 8666/93, citado anteriormente na página 22. Contudo, destaca-se a necessidade de uma maior formalização para o procedimento em análise, dado sua relevância para a validade do processo.

Ainda, identificou-se que alguns processos permaneceram sem indicação posterior, não eletrônica, das informações financeiras (reserva, dotação, empenho e ficha) e da modalidade ou tipo de contratação direta utilizada, e outros ainda, sem algumas das assinaturas requeridas.

Por fim, os processos do 2º semestre de 2015, apresentam assinaturas sem indicação da data de sua ocorrência, o que dificulta o acompanhamento das fases de tramitação do pedido. Já nos processos posteriores, isto foi corrigido, juntamente com a solicitação do TCE-ES para a autuação dos processos. Este procedimento de datação confere maior clareza sobre o andamento do processo.

6.4. Termo de Referência

Em sequência, a Instrução Normativa nº 001, nas 02 versões iniciais, solicita:

“(...) II - anexar à Solicitação o Termo de Referência, devidamente assinado, contendo obrigatoriamente as condições e informações relacionadas à compra/serviço, a saber: objeto; justificativa; especificações técnicas (quando houver); prazo, local e condições de entrega ou execução; prazo e condições de garantia; fiscalização (telefone e e-mail do fiscal); condições e prazos de pagamento; obrigações da contratante; obrigações da contratada; condições gerais; qualificação técnica (quando houver) e documentação específica (quando houver);”

Já em sua versão 03, a IN ordena que seja anexado o Termo de Referência a Solicitação, elaborado conforme Orientação Normativa nº 001, versão 02. O Termo de referência é documento que antecede ao procedimento licitatório, ele serve de parâmetro para elaboração do edital na



modalidade de Licitação Pregão, inclusive nessa modalidade sua confecção é obrigatória. A definição de Termo de Referência é dada pelo Decreto Federal nº 3.555/00 em seu art. 8º, inciso II.

*“O termo de referência é o documento que deverá conter **elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração**, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato” (Grifo Nossos)*

Outra definição do Termo de referência é encontrada no art. 9º, § 2º do Decreto nº 5.450/05:

“O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.”

Embora, o Termo de Referência apresente previsão literal apenas na modalidade pregão eletrônico, consiste em documento essencial, dado que suas informações afiguram-se como pressupostos lógicos para a boa contratação, devendo, portanto, compor a fase preparatória do certame, seja qual for à modalidade licitatória adotada. Nesse sentido são as palavras de Marçal Justen Filho⁵, para quem:

“a função e a natureza do termo de referência equivalem às do projeto executivo, previsto na Lei nº 8.666/93. Aliás, é irrelevante a denominação atribuída, eis que o fundamental é a satisfação do dever administrativo de planejamento sério e satisfatório acerca da futura contratação.”

Segundo a legislação vigente ele é um documento que deve ser elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório. É através do Termo de Referência que a administração pública definirá o que deseja adquirir e como procederá para alcançá-lo, bem como é a partir do qual elaborará o Edital, informando o licitante acerca do que será contratado.



Entretanto, a realidade no interior da Administração Pública é de que a grande maioria dos servidores das áreas que elaboram os Termos de Referência desvaloriza a importância do mesmo, dispondo requisições genéricas e superficiais ao setor de compras ou, repetindo constantemente Termos anteriores, o que favorece a ocorrência de inconsistências com o Edital ou contrato, erros comprometedores na redação, além de não cumprir a sua principal função que corresponde a expor o detalhamento dos custos da contratação em questão, bem como disponibilizar o cronograma físico financeiro da entrega do objeto.

A própria Orientação Normativa nº 001/2015 versão 02, disponibilizada pelo Setor de Compras e Licitações, como direcionamento para a confecção do Termo de Referência, expõe:

II- Importância do Termo de Referência:

- a) *O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração, definição dos métodos, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, prazo de execução/entrega e pagamento, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, entre outros, conforme ANEXO I.*

Porém, apesar da Orientação Normativa supracitada definir os elementos essenciais de composição do Termo de Referência, o próprio modelo padrão fornecido em seu ANEXO I não evidencia os tópicos acima destacados. É importante ressaltar que não há uma regra específica para a elaboração do Termo de Referência, contudo, dado que o Município se preocupou de alguma forma em regulamentar sua concepção em todos os setores, como forma de padronizar seus procedimentos internos e favorecer o sucesso dos processos licitatórios, é importante que busque atender aos requisitos evidenciados nas intensas discussões doutrinárias sobre o assunto.

Observou-se uma diversidade significativa nos termos de referência desenvolvidos por cada secretaria, bem como para cada objeto solicitado, em que são seguidas em partes as sugestões do modelo presente no Anexo I da Orientação Normativa nº 001/2015 versão 02. Alguns termos de referência apresentam uma execução improvisada, e não revisada, bem como uma redação bastante superficial e subjetiva, que reflete uma elaboração como cumprimento de preceito formal, sem preocupação com a importância do conteúdo relatado como condição para a validade do processo.



Para exemplificar essas constatações, seguem alguns trechos de Termos de Referência redigidos pelas secretarias deste Município e avaliados por esta Controladoria:

i. **Inconsistências e superficialidade na redação:**

Dispensa nº 034/2015 - Consta na Justificativa do Termo de Referência:

*“(...) Este imóvel foi selecionado, por estar em perfeito estado de conservação, com instalações elétricas de qualidade, um lugar arejado e um quintal grande, local este que poderá ser utilizado pelas crianças no momento de descontração e conhecimento o que fortalece as relações entre a casa e os abrigados gerando mais conforto e **instabilidade** para que os mesmos possam se sentir acolhidos como no seu próprio lar.”*(Grifo Nossos).

Consta em outro tópico do Termo de Referência:

“(...) As despesas com pagamento de Energia Elétrica e Água serão de responsabilidade do LOCATÁRIO.”

Consta no Contrato firmado:

“(...) Todas as despesas de consumo de energia elétrica e água serão de responsabilidade do LOCADOR.”

ii. **Repetição da Justificativa em 3 processos distintos da mesma secretaria:**

Dispensa nº 070/2015 – *O XXII Festival Internacional de Inverno de Música Erudita e Popular de Domingos Martins é um evento que consta no calendário Municipal e Estadual, momento em que a cidade fica durante o período de dez dias, desfrutando de oficinas de músicas, apresentações culturais e shows com artistas dos mais variados repertórios. Para tanto, a Secretaria selecionou o artista “JORGE VERCILLO” que fará um show variado de música popular brasileira o que visa à divulgação e valorização das riquezas culturais da nossa terra, o que irá abrilhantar ainda mais o Festival.*

Dispensa nº 082/2015 - *O XXII Festival Internacional de Inverno de Música Erudita e Popular de Domingos Martins é um evento que consta no calendário Municipal e Estadual, momento em que a cidade fica durante o período de dez dias, desfrutando de oficinas de músicas, apresentações culturais e shows com artistas dos mais variados repertórios. Para tanto, a Secretaria selecionou o artista “MARCELO RIBEIRO E*



BANDA B” que fará um show variado de música popular brasileira o que visa à divulgação e valorização das riquezas culturais da nossa terra, o que irá abrillantar ainda mais o Festival.

Dispensa nº 087/2015 - *O XXII Festival Internacional de Inverno de Música Erudita e Popular de Domingos Martins é um evento que consta no calendário Municipal e Estadual, momento em que a cidade fica durante o período de dez dias, desfrutando de oficinas de músicas, apresentações culturais e shows com artistas dos mais variados repertórios. Para tanto, a Secretaria selecionou o artista “MICHAEL SULLIVAN” que fará um show variado de música popular brasileira o que visa à divulgação e valorização das riquezas culturais da nossa terra, o que irá abrillantar ainda mais o Festival.*

Além desses aspectos, ainda é importante ressaltar que a especificação do objeto presente como item do Termo de Referência tem apenas repetido os dizeres do modelo, que dispõe: “*De acordo com o que está discriminado na solicitação nº 0000/0000*”; ao invés de aproveitar a oportunidade para propor uma especificação ainda mais detalhada do objeto requerido, otimizando os resultados alcançados com a contratação, como mesmo propõe a Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação:

“Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...) IV – a descrição detalhada dos serviços a serem executados, e das metodologias de trabalho, nomeadamente a necessidade, a localidade, o horário de funcionamento e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade, nos termos do art. 12 da Lei nº 8666, de 1993, com a definição da rotina de execução, evidenciando:

- freqüência e periodicidade;*
- ordem de execução;*
- procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas;*
- deveres e disciplina exigidos; e demais especificações que se fizerem necessárias;*

Por fim, entende-se que há uma inobservância do atual modelo de Termo de Referência empregado, no tocante as especificações de custo e cronograma físico-financeiro, conforme se extrai dos conceitos de Termo de Referência, e como também é solicitado pela Instrução Normativa nº 02/2008:

***“Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:***

(...) VI – o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:

- a) A definição e especificação dos serviços a serem realizados;*
 - b) O volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas;*
 - c) ...*
 - d) O cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;*
 - e) ...*
 - f) Custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para quantificação desse valor;*
- XII – o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:*
- a) Por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados.*
 - b) Por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso.” (Grifo Nosso)*

Como observado, há uma colocação insistente na Instrução Normativa da necessidade de se expor os custos do bem ou serviço a ser contratado no Termo de Referência. Na realidade municipal, os aspectos dispendiosos não são abordados neste documento, pois o Termo de Referência é elaborado no primeiro momento pela Secretaria solicitante, enquanto a pesquisa dos preços e custos é conduzida posteriormente pelo setor de compras. Esta atuação é válida, pois de certa forma garante maior independência e menor direcionamento dos valores cotados pelas Secretarias. Contudo, é importante que esta postura seja reconsiderada, e haja um estudo sobre a viabilidade de se inserir algum fator de custo no termo de referência, mesmo que a título de comparação posterior, dado que existem até acórdãos do TCU nesse sentido:

“Acórdão Plenário TCU 233/2007 – Realize o Termo de Referência contendo valor estimativo em planilhas de acordo com o preço de mercado, nos termos do art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5450/2005.”



Quanto aos aspectos programáticos, que se referem ao cronograma físico-financeiro, bem como a definição dos métodos e condições para a execução dos serviços ou do fornecimento, que não estão presentes na maioria dos processos, são imprescindíveis ao sucesso do processo licitatório, e ao total entendimento das necessidades da Administração Pública. Para que a contratação ocorra conforme o esperado, é fundamental que se defina, com precisão, **quando e como surgem as necessidades dos bens e serviços** pelos setores (em especial em contratações parceladas), os procedimentos que deverão ser adotados para dar início ao fornecimento dos bens e serviços, como serão executados, os métodos a serem empregados, as condições de execução e fornecimento, os materiais e equipamentos a serem utilizados, e quaisquer outras informações que se façam necessárias ao esclarecimento para os licitantes e fiscalizadores.

Para encerrar as abordagens referentes ao Termo de Referência, devemos enfatizar a necessidade de se expor como tópico do mesmo, os deveres e responsabilidades do Contratante e do Contratado, e não apenas do contratado com foi observado na maioria dos processos.

A discussão que ora se propôs é uma tentativa de aprimorar a fase interna da licitação, aderindo às boas práticas definidas na literatura. Dessa forma, com este intuito, a Controladoria se dispõe a colaborar na reformulação do atual modelo de Termo de Referência utilizado, bem como na divulgação do mesmo para todas as Secretarias, incentivando a adesão ao mesmo, como forma de padronizar os procedimentos internos.

6.5. Fiscalização e Termo de Nomeação de Fiscal

É dever da Administração acompanhar e fiscalizar os contratos firmados, para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, conforme art. 67 da Lei nº 8666/93. Esta função deverá ser desempenhada por representante formalmente designado pela Administração e de preferência do setor que solicitou o objeto.

Em atendimento a este preceito, observou-se nos Termos de Referência dos processos analisados, a inclusão de um tópico sobre a atividade fiscalizatória, no qual havia indicação de um servidor lotado na respectiva secretaria solicitante como Fiscal da contratação em pauta. No entanto, conforme entendimento do TCU, nos Acórdãos disponibilizados a seguir, é fundamental que haja



designação formal do Fiscal, por meio de documento específico, dado a importância de suas atividades para a fiel execução do objeto contratado:

Acórdão 555/2005 Plenário - *Designe formalmente um servidor para acompanhar a execução de cada contrato de prestação de serviço, sendo o dito servidor responsável pela observância do fiel cumprimento de todas as cláusulas contratuais e tendo a obrigação de comunicar aos setores de direito quando não acontecer dessa forma, com o propósito de dar cabal cumprimento ao art. 6º do Decreto no 2.271/1997 e ao art. 67 da Lei no 8.666/1993.*

Acórdão 935/2007 - *Atente para o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista que a execução dos contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado para tanto.*

Acórdão 670/2008 - *Mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade, em atenção aos arts. 67 da Lei no 8.666/1993, e 6º do Decreto no 2.271/1997.*

Entende-se a inviabilidade em termos de custos administrativos, de dispor de publicação de portaria para designação formal de Fiscal em cada contrato firmado. Dessa forma, procedeu-se a implementação de um modelo de Termo de Nomeação de Fiscal, como documento de validade interna, em que se expressa formalmente a designação do Fiscal responsável pelo objeto negociado, bem como permite a manifestação do indicado, reconhecendo e atestando seu compromisso diante das disposições implicadas, por meio de sua assinatura. A partir de então, o servidor assume estar ciente de suas obrigações diante do cumprimento do interesse público. Mesmo com a criação deste Termo e sua regulamentação na Instrução Normativa SCL nº 001/2015 versão 03, que dispõe a necessidade dessa formalidade para todos os casos, seja em compra direta, licitação, dispensa ou inexigibilidade, apenas 2 dos 21 processos analisados apresentavam o Termo de Nomeação de Fiscal inserido no processo.

E o entendimento de que Termo de Nomeação de Fiscal deve constar no processo foi ratificado em Acórdão do TCU, como verificado a seguir:

Acórdão 642/2004 Plenário - *Faça constar dos processos de contratação comprovante da designação do representante da Administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do respectivo contrato, em observância as exigências contidas nos arts. 58, inciso III, e 67 da Lei no 8.666/1993.*



O próprio TCE-ES, no Acórdão TC-984/2016-Primeira Câmara, TC 6324/2010, relator Conselheiro Marco Antônio da Silva, publicado em 05/12/2012, repudia a celebração de contrato administrativo com indicação do fiscal do contrato de forma genérica. Os responsáveis apresentaram justificativas alegando que a fiscalização do Contrato nº 003/2009 era exercida pelo Setor de Contabilidade e a do Contrato nº 004/2009 pelo Secretário Administrativo da Câmara. Sobre o tema, o relator afirmou que a designação do fiscal do contrato “é obrigatória por parte da Administração Pública e deve ser realizada de maneira formal, designando servidor específico, não sendo suficiente a designação genérica para determinado cargo ou posição administrativa”. E asseverou que “a escolha do fiscal de contrato deve ocorrer de forma específica para cada contrato a ser fiscalizado, com as características próprias do contrato, como o número, prazo, objeto, empresa contratada entre outras”. Por fim, concluiu que a “designação de fiscal de contrato que é realizada de forma genérica, sem especificação das atribuições, sem identificação do contrato a ser fiscalizado, sem a mensuração de que o servidor designado possui capacidade técnica e conhecimento do objeto contratado para exercer importante atribuição não supre a exigência do artigo 67, da Lei nº 8.666/93”. Assim, opinou pela manutenção da irregularidade e expedição de determinação ao atual gestor, no que foi acompanhando, por maioria, pela Primeira Câmara.

Ainda, a Lei nº 8666/93 exige que o representante da Administração formalmente designado anote em registro próprio as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das falhas ou defeitos detectados. Estas anotações constituem importante ferramenta colocada à disposição do gestor na defesa do interesse público, e precisam constar no processo. Em caso de inexistência de registros relevantes, é importante ressaltar ainda essa ausência em Termo também anexado ao processo.

Enfim, para que essas observações sejam minuciosas e eficientes o Fiscal precisa ser orientado de como proceder suas abordagens, bem como da importância de sua efetiva atuação. Afinal, esses registros são fundamentais para atestar a adequada prestação do serviço ou fornecimento do bem, que em muitos casos na prática ocorre apenas com a assinatura da nota fiscal do serviço, pelo Secretário da área solicitante, sem manifestação expressa do fiscal da exatidão do objeto e suas decorrências.



Sobre a apresentação de nota fiscal e sua assinatura pelo servidor atestando o serviço, há manifestação exemplificativa do próprio TCE-ES, por meio do voto-vista, do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun “**a simples apresentação da nota fiscal** 5057 em que consta descrito à confecção de 150.000 folders, bem como os comandos subsequentes de rotina de compra em um processo administrativo, no qual se encontram envolvidos outros agentes públicos, conforme alegado pelo recorrente, não elucidam as questões postas pela auditoria e mantidas no julgamento ora recorrido, pois **não se incubem de provar a efetiva entrega do produto pago pelo município, possibilitando o conhecimento do conteúdo deste material gráfico**, nem mesmo são suficientes para afastar a sua responsabilidade sobre os fatos imputados, pois se mantêm ausentes os elementos de convicção para exclusão de sua culpabilidade na conduta tipificada (liquidação incorreta de despesa)”.

Há também pronunciamentos do TCU neste sentido:

Acórdão 593/2005 Primeira Câmara - Promova o acompanhamento e a fiscalização efetivos da execução dos contratos, procedendo ao registro de ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo como parâmetros os resultados previstos no contrato, conforme preceituado no art. 67 da Lei no 8.666/1993 e no art. 6º do Decreto no 2.271/1997.

Acórdão 1731/2008 Plenário - Exija dos fiscais a elaboração de diário de obras, registrando tempestivamente as ocorrências relacionadas à execução do contrato (materiais, equipamentos e mão-de-obra utilizados, bem assim a localização precisa dos serviços executados etc.), em atenção ao § 1º do art. 67 da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 1488/2009 Plenário - Instrua os fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços e o recebimento de bens, observando os preceitos dos arts. 73 e 76 da Lei no 8.666/1993, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos “atestos” emitidos.

Acórdão 767/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator) - O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifestase toda a doutrina e jurisprudência.

Acórdão 616/2010 Segunda Câmara - Adote providências no sentido de orientar o servidor responsável pela fiscalização de todos os contratos na unidade para que elabore, periodicamente, relatórios de acompanhamento de



execução dos referidos instrumentos, bem como exerça efetiva fiscalização dos contratos, consoante preconiza o art. 67, caput, da Lei no 8.666/1993.

Para exemplificar, na Dispensa de Licitação nº 034/2015, cujo objeto refere-se à locação de imóvel, não houve designação formal de servidor, para atuar como fiscal do contrato. No entanto, a própria Procuradoria do Município em seu parecer reforça a necessidade de vistoria e acompanhamento das condições do imóvel que seria função exercida pelo Fiscal:

PARECER - “Ressaltamos, ainda, que deve ser dedicada especial atenção ao disposto na cláusula quinta (do Estado do Imóvel) do contrato a ser firmado, devendo ser realizada vistoria para verificar as condições do imóvel.”

É importante destacar também a orientação do TCE-ES quanto ao atestado dos serviços artísticos contratados pela Secretaria de Turismo, em especial, por inexigibilidade, em que solicita que sejam anexadas ao processo as divulgações publicitárias (panfletos, folders, notícias e etc.) do evento que constem a participação do contratado, bem como o calendário municipal de eventos que indique o evento que está sendo atendido com o respectivo processo. No caso, da impossibilidade de comprovar por meio das manifestações publicitárias, que sejam providenciadas formas de comunicação alternativas, como fotos da apresentação, vídeos, entre outros.

A secretaria de Turismo foi formalmente alertada quanto a esta orientação do TCE-ES, duas vezes por esta controladoria, por meio das CI's nº 010/2015 de 03/02/2015 e nº 063/2015 de 25/09/2015, no entanto, estas providências não foram devidamente tomadas pelo órgão, em nenhum dos processos verificados.

6.6. Pesquisa de Preço

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.

A Lei n. 8.666/93 faz remissões à estimativa de custos como baliza procedural necessária às licitações públicas. O parágrafo 2º do artigo 40 da referida lei determina a necessidade de



orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital. Ademais, o inciso IV do artigo 43 dispõe que a conformidade das propostas dependerá dos 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. Assim, é necessário que o órgão licitante possua estimativa prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços praticados pelo mercado.

Até mesmo nos casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, a Lei 8666/93, em seu artigo 26, parágrafo único dispõe que deverá apresentar como elemento essencial para sua instrução, a justificativa de preço. Corroborando, há entendimento do TCU, que firma esse posicionamento:

Acórdão 933/2008 Plenário - Proceda a devida pesquisa de preços previamente a contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação, devendo a documentação pertinente constar do respectivo processo, em observância ao disposto no inciso III do art. 26 da Lei no 8.666/1993.

Contudo, verificou-se que a maioria dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação não apresentavam a pesquisa de preço, apenas a proposta de orçamento da empresa que viria a ser contratada. Nessas ocasiões, mesmo que não haja competitividade, é de extrema importância, que se firme comparação de preços do possível contratado, com ele mesmo, ou seja, comparar prestações de serviços executadas pelo mesmo fornecedor, para diferentes entidades, como forma de verificar a coerência dos preços oferecidos.

Para exemplificar, na Dispensa de Licitação nº 033/2016, Processo nº 4010/2016 de 19/05/2016, cujo objeto refere-se a aluguel de imóvel, verificou-se na fundamentação da contratação a seguinte fala: **“Justificamos ainda que o imóvel que ora pretende-se locar é o que satisfaz interesse público, de fácil acesso e apresenta preço compatível com o mercado.”** Porém, não houve nenhuma averiguação de preços de mercado, isto é, precificação, para que se pudesse afirmar que o preço contratado estava coerente com os preços praticados no mercado.

O próprio inciso X do Artigo 24 da Lei nº 8666/93, que corresponde à permissão para dispensar a licitação em casos de compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades da



Administração, prevê a necessidade de que o preço seja compatível com o valor de mercado. E para que isso se concretize, é necessária a pesquisa de preço e avaliação prévia do imóvel.

Art. 24, inciso X - “Para compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segunda avaliação prévia.

O TCU, na decisão proferida no **Acórdão 769/2013** – Plenário, estabeleceu que a ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade.

Para as demais modalidades de licitação, observou-se ainda que salvo os objetos que constituem obras de engenharia, a pesquisa de preço é realizada na maioria dos casos apenas na forma de consulta a fornecedores.

Em recente decisão proferida no **Acórdão 2816/2014** – Plenário, de 22/10/2014, o Tribunal de Contas da União assinalou que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos.

A própria Administração Pública Federal por meio da Instrução Normativa nº 05/2014 – MPOG orientou que a Pesquisa de Preços fosse realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência a seguir: I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br; II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou IV - pesquisa com os fornecedores. Tal ordem deve ser seguida de maneira alternativa, ou seja, segue o primeiro método, depois o segundo, terceiro e por fim o quarto.



Este método de pesquisa com fornecedores, antes da IN nº 05/2014, era a principal fonte de preços de boa parte da Administração Pública, e a partir desta vem a ser a última opção a ser adotada, **havendo a necessidade de justificar-se a não adoção das três outras formas disponíveis**. Em especial, os fornecedores acabam não sendo a melhor opção devido ao possível direcionamento dos valores, bem como sua elevação para contratação por parte do poder público.

Para sua utilização, o ideal seria que fosse enviado ofício ao fornecedor com Aviso de Recebimento – AR, solicitando proposta para fins de pesquisa de preço, com informação expressa de que a pesquisa apresentada é apenas para formação de preço de referência e não vincula a Administração Pública. Não havendo resposta da empresa, poderá ser enviado correio eletrônico ao fornecedor para fins de cobrar a resposta, ou mesmo contato telefônico com a reiteração do pedido de resposta. Caso não haja manifestação será declarado uma expressa manifestação de desinteresse por parte do fornecedor.

Como abordado no parágrafo anterior, é importante salientar a necessidade de formalização das solicitações de propostas de preços das empresas que fundamentarão a Pesquisa de Preço, como forma de dar credibilidade ao procedimento. Este entendimento é também adotado pelo TCU no seguinte Acórdão:

Acórdão 157/2008 Plenário. Faça constar do processo as solicitações formais de cotação para efeito de estimativa de preços. Proceda, em pesquisas de preços para subsidiar procedimentos licitatórios, a cotação abrangente das opções de mercado, inclusive considerando preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme o disposto no art. 15, inciso V, da Lei no 8.666/1993.

Salvo, melhor interpretação entende-se que a própria IN nº 05/2014, implicitamente sugere que não ocorra o uso indiscriminado de e-mail quando na realização de pesquisa de preços. A falta da formalização dá margem para que os dados acrescidos no processo não possam ser efetivamente consultados no que tange a sua veracidade e confiabilidade, pois, o e-mail não tem valor documental, segundo o manual da presidência da república, caso não seja assinado digitalmente:

O Manual de Redação da Presidência da República - E-mail
8.3 Valor documental



Nos termos da legislação em vigor, para que a mensagem de correio eletrônico tenha valor documental, i. e., para que possa ser aceito como documento original, é necessário existir certificação digital que ateste a identidade do remetente, na forma estabelecida em lei.

A exigência de formalização permite uma maior transparência, em detrimento da celeridade, porém, essa forma de obtenção de preços (com os fornecedores) é a última solução a ser adotada na ordem descrita e caso não funcione efetivamente (os fornecedores não responderam), tal fato pode ser usado como justificativa para a adoção de método distinto. Neste sentido, tendo em vista que atualmente são poucos os fornecedores e servidores da Administração Pública que possuem certificados digitais, é recomendável que seja utilizado o ofício como meio de comunicação entre o órgão e os fornecedores.

6.7. Comissão de Licitação

Conforme a Lei nº 8666/93, a investidura dos membros da Comissão Permanente de Licitação não deverá exceder 1 ano, estando vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente. Os decretos desta municipalidade, para os exercícios de 2015 e 2016, giram em torno dos mesmos profissionais, que correspondem aos poucos servidores capacitados para atuar nos processos licitatórios. Sem dúvida, a adoção desta prática aumenta a probabilidade de erros e vícios administrativos nos processos.

É viável, que haja capacitação de novos servidores, para atuarem no âmbito da Comissão de Licitação, como forma de dar rotatividade a equipe, renovando seu quadro profissional. A introdução de novas pessoas à Comissão, confere novas visões ao processo, bem como resguarda a Administração Pública, no caso de estes servidores virem a apresentar impedimentos posteriores de atuarem em determinados processos, passando a dispor de servidores alternativos devidamente e prontamente capacitados para atuar.

6.8. Regime de Execução

Conforme a Lei nº 8666/93, para instrução do processo licitatório, é necessário a indicação da modalidade de licitação entre Concurso, Concorrência, Tomada de Preços, Leilão e Convite, citadas no Art. 22, bem como o tipo de licitação entre os especificados no art. 45, menor preço, melhor técnica, técnica e preço e a de maior lance ou oferta. No entanto, não se encontra nos processos para a contratação de obras e serviços o apontamento claro do regime de execução adotado, relacionados



no art. 10 da referida Lei, podendo ser por meio de execução direta ou indireta, e neste segundo caso, há ainda o desmembramento em empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral.

O Art. 40 desta mesma lei explicita a obrigatoriedade da indicação do regime de execução adotado para a consecução do objeto:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, (...)"

Corroborando a importância dessa exigência, identificou-se no processo licitatório nº 7719/2015, Tomada de Preços nº 07/2015, para a contratação de empresa de engenharia especializada em execução de obra de retirada da pavimentação antiga e substituição por PAVI'S nas ruas Bernardino Monteiro e Silva Marília, conforme contrato de repasse nº 1017247-85/2014/MCID/CAIXA, que a Caixa Econômica Federal, por meio de documento expresso, solicitou a indicação no processo licitatório do regime de execução a ser adotado para a execução da obra, como requisito para a posterior transferência do recurso financeiro, conforme relatado a seguir:

PENDÊNCIAS/INFORMAÇÕES:

Regime de Construção

Em atenção ao OF.Nº 750/2015/PMDM/SECGAB, informamos que para dar continuidade a análise do RESULTADO DO PROCESSO LICITATÓRIO, solicitamos que seja acrescentado no CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS Nº 185/2015, o tipo de REGIME DE EMPREITADA da obra em questão.

6.9. Condições de Habilitação

É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira dos licitantes. Exigências habilitatórias não podem ultrapassar os limites da razoabilidade, além de não ser permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem restringir-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado.



A exigência dos documentos fiscais, econômicos e técnicos, no edital, para habilitação dos licitantes está de acordo com o exigido pela Lei nº 8666/93, nos artigos de 27 a 31, na maioria dos processos avaliados. O problema maior encontra-se no momento de comprovar as mesmas condições iniciais exigidas no edital, para se concretizar o pagamento após a contratação.

Em geral, os contratos firmados, apresentaram cláusula que exigia a manutenção das condições habilitatórias, expostas no início do processo, para que o pagamento fosse efetuado; conforme o seguinte modelo:

Para efetivação do pagamento, o licitante deverá manter as mesmas condições previstas neste edital no que concerne à PROPOSTA e HABILITAÇÃO, especialmente quanto às certidões de regularidade do INSS e FGTS, sendo que, caso ocorra alguma irregularidade na documentação, o pagamento só ocorrerá após a regularização.

No entanto, a maioria dos processos, em especial, aqueles cujo prazo de vigência estendia-se para mais de 3 meses, apresentaram inconsistências, na comprovação da permanência das condições habilitatórias previamente verificadas. De acordo com a cláusula supracitada, entende-se que a cada mês, no pagamento, há a necessidade de se comprovar a regularidade da empresa contratada frente a todas as exigências editalícias, especialmente para FGTS e INSS. Dessa forma, todas as certidões, sejam elas, federais, estaduais e municipais; fiscais ou trabalhistas devem constar no processo, a cada pagamento.

É importante destacar, de que estas comprovações podem ser dispensadas no todo ou em partes, conforme Art. 32 da Lei nº 8666/93. No entanto, esta permissão deve constar no edital ou no contrato, devidamente justificada. Nos casos dos processos analisados, a cláusula contratual exige a apresentação de todos os documentos, portanto, deve ser obedecida em todos os meses. Ressaltando-se ainda, a indispensabilidade da regularidade com a seguridade social, enaltecida pelo TCU, em vários julgados:

Decisão 705/1994 Plenário - O Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que é obrigatória a exigência da documentação relativa a regularidade com a Seguridade Social:



- nas licitações públicas, de qualquer modalidade, inclusive dispensa e inexigibilidade, para contratar obras, serviços ou fornecimento, ainda que para pronta entrega;
- na assinatura dos contratos;
- a cada pagamento efetivado pela administração, inclusive nos contratos de execução continuada ou parcelada.

Acórdão 1922/2003 Primeira Câmara - Orienta suas unidades regionais quanto à necessidade de exigência, a cada pagamento referente a contrato de execução continuada ou parcelada, da comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social, em observância ao art. 195, § 3º, da Constituição Federal, e aos arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 524/2005 Primeira Câmara - Observe com rigor o art. 195, § 3º, da Constituição Federal c/c o art. 47, inciso I, alínea a da Lei no 8.212/1991 e com o art. 27, alínea a da Lei no 8.036/1990, no que tange a obrigatoriedade de se exigir das pessoas jurídicas a serem contratadas, bem assim durante a manutenção do contrato, a comprovação de sua regularidade com a segurança social (INSS e FGTS).

Acórdão 2575/2009 Plenário - Observe a exigência de comprovante de regularidade com o INSS e o FGTS de todos aqueles que contratam com o poder público, inclusive nas contratações realizadas mediante convite, dispensa ou inexigibilidade de licitação, mesmo quando se tratar de compras para pronta entrega, nos termos do disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal e entendimento firmado pelo TCU na Decisão no 705/1994.

Contudo, na prática não se observa essa constância na apresentação das documentações nos pagamentos mensais. Há meses, em que todas as certidões são apresentadas, inclusive as que se referem à regularização frente às fazendas estaduais e municipais, enquanto em outros, apresenta-se apenas as certidões federais, isso para um mesmo contrato.

Exemplificando, tem-se o Processo nº 10044/2015, referente ao Pregão nº 0077/2015, com vigência contratual de 12 meses, que apenas em alguns meses do pagamento é que foram apresentadas as certidões municipais, e ainda, dentre estas, duas foram **Certidões Positivas de Débitos para com a Fazenda Municipal**. Apesar dessa constatação, não houve nenhuma contestação da Administração Pública, para com a contratada, procedendo normalmente com o pagamento, inclusive desatendendo a própria cláusula contratual mencionada acima, em que nesses casos seriam retidos os pagamentos. Sobre a identificação de empresas com certidões positivas de débitos, o TCU já se manifestou da seguinte forma:



Acórdão 645/2007 Plenário - *Emita empenho e efetue pagamentos somente a fornecedores que estejam em plena regularidade fiscal para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, nos termos dos arts. 29, inciso III, 55, incisos III e XIII, e 71 da Lei no 8.666/1993, e 63, § 2º, inciso I, da Lei no 4.320/1964.*

No entanto, atualmente, entende-se que apesar da irregularidade, não é necessário reter o pagamento da empresa. A orientação é de que caso haja impossibilidade de emissão de certidão que comprove a regularidade da empresa, ou emissão de certidão positiva de débitos, deve-se efetuar o pagamento e notificar a empresa para que tome as providências necessárias para a devida regularização da situação em prazo estabelecido (em geral, 30 dias), sujeito a rescisão contratual. Mas, no caso citado nenhuma notificação foi encaminhada à empresa, e se tratando de débito com Município, negociações de compensação financeira, dentro das competências legais cabíveis, poderiam ter sido conduzidas.

6.10. Prorrogação de Contratos

Entre os processos avaliados, aqueles que possuem contratos com prazos mais extensos e com encerramento previsto para o final do exercício corrente, em geral, não apresentaram cláusulas que especificassem as condições de prorrogação caso houvesse necessidade e interesse para tal.

É de extrema importância que a administração disponibilize no contrato, a possibilidade de eventuais prorrogações e as condições e prazos para a manifestação das partes no caso de haver interesse de prorrogação do contrato. Sugere-se, ainda a viabilização dos procedimentos para prorrogação dentro de um prazo de até 60 dias antes do encerramento do contrato, para que haja tempo suficiente para administração se preparar em eventuais desfavorecimentos ou rescisões inesperadas.

6.11. Vinculação entre Edital e Contrato

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório (edital) aduz que, uma vez nele estabelecidas as regras do certame, elas devem ser cumpridas, em seus exatos termos. Seu cumprimento é de fundamental importância, dado que vincula não só a administração, como também os administrados às regras nele estipuladas. É o que estabelece os artigos 41 e 55, XI, da Lei nº 8666/93:



Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...] XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; [grifos acrescidos]

Nesse contexto, encontrou-se o Pregão nº 077/2015, Processo nº 10044/2015, em que o Edital prevê prestação de garantia pela contratada, como apresentado a seguir, porém o contrato não apresenta nenhuma cláusula referente à garantia.

*10.8.12.1 - Em garantia das obrigações ora assumidas, a contratada deverá prestar a **garantia equivalente a 5% (cinco por cento) sobre o valor total do contrato**, representado(a) como previsto no artigo 56, da Lei 8.666/93 e alterações, através de documento hábil, que se tornará parte integrante do contrato. (deverá constar no contrato o valor da garantia e o número do documento).*

10.8.12.2 - A contratante restituirá ou liberará a garantia, em se tratando de pagamento em dinheiro ou outra modalidade, respectivamente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término do contrato, conforme art. 56, Parágrafo 4º da Lei 8.666/93.

6.12. Realização de Dispensa Emergencial

É possível ocorrer dispensa de licitação quando ficar claramente caracterizada urgência de atendimento a situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Dessa forma, se pronuncia o TCU, reforçando a idéia de que é necessário planejar as ações do órgão público, de forma a evitar contratações emergenciais indevidas:

Decisão 955/2002 Plenário - *Abstenha-se de contratar com dispensa de licitação, sob a alegação de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei no 8.666/93), quando decorrente da falta de planejamento adequado, conforme entendimento desta Corte exarado na Decisão 347/1994 Plenário. Instrua o processo, em situações que esteja devidamente caracterizada a emergência, na forma que dispõe o inciso IV do art. 24 da Lei no 8.666/1993, com documentos de habilitação e regularidade fiscal do contratado, justificativa fundamentada da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei no 8.666/1993), mediante a verificação da conformidade do orçamento do fornecedor ou executante 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 devem ser registrados nos autos, conforme Decisão 627/1999 Plenário.*



Acórdão 483/2006 Primeira Câmara - *Acompanhe tempestivamente a execução dos contratos firmados e realize licitações com a devida antecedência, para evitar que os serviços essenciais a Unidade sofram soluções de continuidade não recepcionadas pela legislação.*

Acórdão 890/2007 Plenário - *Efetue planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios e evitar que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorram sem amparo contratual, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei no 8.666/1993, ou que seja firmado ajuste emergencial, em desacordo com as hipóteses contempladas no art. 24, inciso IV, da citada lei.*

E neste contexto, encaixou-se a Dispensa 007/2016, Processo 0803/2016, realizada pela Secretaria de Turismo de Domingos Martins, na qual procedeu-se a contratação de empresa locadora de palco, som e iluminação para a XXVII Sommerfest na sede do Município e para o Carnaval da sede e em Pedra Azul, em caráter emergencial, sob a seguinte justificativa:

“... justificamos esta contratação em caráter emergencial uma vez que o PREGÃO Nº 001/2016 (CONVITE 001/2016), considerada fracassada (conforme publicação em anexo 26/01/2016 Nº 35973), considerando a importância de tais eventos para o desenvolvimento turístico no Município de Domingos Martins, no entanto não há tempo hábil para a realização de um novo processo licitatório devido ao curto prazo, pois estamos a poucos dias do primeiro evento o qual iremos utilizar o serviço como também do segundo evento, não tendo assim tempo hábil para abrir outro processo licitatório. Cabe informar que para cumprir o calendário de eventos iremos abrir um novo processo licitatório.”

Entende-se que o calendário festivo do Município de Domingos Martins é elaborado com antecedência suficiente para execução no ano seguinte, logo, não é justificável a realização de Dispensa em caráter emergencial, ainda que tenha sido fracassada a licitação realizada para viabilizar o objeto a ser contratado. É fundamental que haja maior planejamento da Secretaria em prover as festividades locais. Essa postura também foi adotada no Parecer Jurídico, que orientou a execução da compra, porém alertou:

“(...) Assim, temos que esta administração deve contemplar neste procedimento apenas os eventos citados acima, agendados para os dias 29, 30 e 31 de janeiro e 06, 07, 08 e 09 de fevereiro deste ano de 2016. Quanto aos demais eventos promovidos pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, sugerimos que seja instaurado novo procedimento licitatório, através da modalidade pregão para contratação dos mesmos.



Interessante registrar, neste momento, que a falta de planejamento não pode ser utilizada como fundamento para concretização de contratações diretas, razão pela qual opinamos pelo encaminhamento do presente processado para análise do Controle Interno Municipal, em relação aos fatos que deram causa ao fracasso do Convite nº 001/2016 e do atraso nas providências que se fazem necessárias para a realização do mesmo, uma vez que tais festividades estão no Calendário Oficial de eventos do Município.”

Como observado, o conteúdo do Parecer ressalta a importância do envio do processo para a manifestação do controle, no tocante, as causas que ensejaram a Dispensa emergencial; porém o processo não foi encaminhado para o Controle Interno, e nem foi dado ciência ao mesmo para se manifestar. O processo simplesmente seguiu o curso, sendo direcionado então para ratificação pela Autoridade competente.

6.13. Terceirização de Atividades Previstas na Estrutura Administrativa da Prefeitura

Constatou-se, por meio do edital do Convite nº 0006/2016, Processo nº 0100/2016, que a Prefeitura promoveu terceirização de atividades pertinentes à seara de serviços braçais legalmente outorgadas à estrutura administrativa do Executivo Local, uma vez que o objeto deste processo corresponde à contratação de empresa de engenharia para a execução de serviços de conservação e manutenção corretiva rotineira de vias públicas e diversas vias públicas do Município de Domingos Martins.

As terceirizações são admitidas apenas para as atividades-meio da Administração Pública e que atividades-fim são aquelas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão que constituam sua missão institucional. Nesse sentido, a contratação de empresa para alocação de pessoal com vistas ao desenvolvimento de atividades-fim, configura terceirização ilícita, porque viola a regra do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

A Lei Municipal nº 1934/2007 e suas alterações posteriores, em especial, a Lei nº 1975/2007 que institui o plano de cargos, vencimentos e carreira dos servidores públicos do poder executivo municipal; bem como a Lei nº 1935/2007, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura, prevêem o Cargo de Agente de Serviços Públicos, englobando os cargos anteriormente conhecidos como Trabalhador Braçal, Jardineiro, Calceteiro, entre outros, que possuem entre suas competências àquelas previstas no objeto contratado no Processo supracitado. Dessa forma, reforça-



se que a execução indireta não tem por objeto atividades inerentes às categorias funcionais que integrem plano de cargos do órgão. O próprio TCU já exarou alguns Acórdãos sobre este assunto:

Acórdão 391/2009 Plenário (Sumário) - *A contratação de trabalhador pela Administração Pública com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros para atuação na área-fim representa burla a exigência constitucional do concurso público.*

Acórdão 1021/2007 Plenário (Sumário) - *É indevida a contratação de mão-de-obra terceirizada ou de prestadores de serviço para os cargos inerentes as categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da empresa, por constituir inobservância ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.*

Acórdão 712/2007 Plenário (Sumário) - *É considerado ilegal a terceirização de atividades-fim, uma vez que devem ser exercidas por servidores componentes dos quadros da entidade.*

7. CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Objetivando subsidiar a emissão do parecer final sobre o órgão em análise, realizamos procedimentos de auditoria, segundo o manual desta unidade de controle interno.

Em extrato, identificaram-se as situações relatadas a seguir, sendo algumas apenas considerações de caráter sugestivo que podem vir a ampliar a eficiência do órgão, isto é, correspondem a boas práticas na administração, e outras como irregularidades em face das legislações municipais e federais em vigor.

➤ **Constatação 01: Não Disponibilização pelas Secretarias Envolvidas na Auditoria, de Processos Licitatórios Solicitados pela Controladoria.** Apesar de cobranças verbais e por escrito, a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, não nos disponibilizou em tempo hábil 3 dos processos de sua competência, e 1 processo de competência da Secretaria de Educação e Esportes, que estava sob sua guarda, por se tratar de obra de engenharia em escola do Município. Além disso, não houve manifestação expressa da Secretaria, com o intuito de justificar o não atendimento das demandas do Controle Interno.

Recomendação 01: recomenda-se que sejam empenhados maiores esforços para atender as solicitações do Controle Interno nos processos de Auditoria, dado sua importância, para o



adequado e eficiente funcionamento das atividades administrativas internas, sujeito a penas previstas na legislação específica do Município.

- IRREGULARIDADE de acordo com o § 1º do Artigo 13 da Lei Municipal nº 2.391/2012.

➤ **Constatação 02: Presença de Processos Licitatórios não Protocolados.** Apesar da notificação do TCE-ES para atentar-se a exigência legal de autuação e protocolização dos processos licitatórios, e do reconhecimento da Prefeitura em tomar as providências necessárias a implantar essa prática; ainda foram encontrados processos licitatórios não protocolados e não autuados, o que dificultou à procura e análise dos mesmos.

Recomendação 02: determina-se a verificação e acompanhamento rigoroso da administração para que todas as solicitações de bens e serviços, que conduzirão a licitação sejam devidamente autuadas e protocoladas, recebendo, portanto, número de processo interno da Prefeitura.

- IRREGULARIDADE de acordo com a Lei nº 8666/93, art. 4º § único, c/c art. 38, caput e seus incisos, art. 40, § 1º e art. 60, caput; e Acórdão TCU nº 1257/2004 e Decisão TCU nº 955/2002.

➤ **Constatação 03: Os Assuntos de Registro dos Processos Licitatórios não se referem ao objeto Contratado.** Independente da protocolização e autuação dos processos licitatórios verificou-se que a identificação dos Assuntos de registro destes processos não correspondia aos objetos em contratação. Utilizaram-se, em geral, assuntos genéricos, superficiais ou estranhos ao conteúdo da solicitação, dificultando também a procura dos processos.

Recomendação 03: sugere-se que sejam efetuadas orientações aos servidores do setor de protocolo, para que no momento do recebimento da demanda para protocolização seja requerida do solicitante, explanação sucinta e clara do objeto do processo, para que esta possa ser inserida como assunto do mesmo, e, portanto, representando fielmente o conteúdo que se deseja introduzir no âmbito administrativo interno.

- ASPECTO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

➤ **Constatação 04: Erros Frequentes de Numeração dos Processos.** Observou-se em alguns processos, a presença de vários carimbos de numeração, representado até 3 erros na numeração do processo.

Recomendação 04: orienta-se para que a numeração seja um dos últimos procedimentos a serem realizados durante o andamento do processo, com o intuito de evitar retrabalho e rasuras



nos documentos, em especial, quando se tem considerável incerteza sobre a necessidade futura de inserção de novos documentos no processo.

- ASPECTO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

➤ Constatação 05: Não Identificação do Servidor Responsável pela Numeração do Processo.

Em alguns processos, não foi possível identificar os servidores responsáveis pela numeração do processo, dado que em suas etapas foram disponibilizadas apenas a rubrica do respectivo servidor, sem identificação por matrícula ou nome legível.

Recomendação 05: sugere-se que todas as secretarias possuam carimbo padronizado para a adequada composição processual, para que cada página tenha a indicação da secretaria, do número do processo, da rubrica e matrícula do servidor e da numeração da página.

- ASPECTO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

➤ Constatação 06: Não Obediência à Ordem Cronológica do Processo. Em alguns processos não foi obedecida à ordem cronológica dos acontecimentos, na composição processual.

Recomendação/Proposição 06: recomenda-se o desprendimento de maior atenção durante a montagem dos processos, e disposição dos documentos, bem como a execução de revisões posteriores, para verificar o correto sequenciamento das ocorrências.

-IRREGULARIDADE de acordo com o Artigo 5º da Lei nº 8666/93.

➤ Constatação 07: Documento de Solicitação para Dar Início à Processo Licitatório Deficitário.

O modelo de solicitação requer, como primeiras exigências, número, ano, secretaria solicitante, tipo, se material ou serviço, e Justificativa. Nesta última, na verdade incorre-se na **DESCRIÇÃO DO OBJETO** a ser contratado, e não, em Justificativa. Em seguida, há uma especificação dos serviços e materiais requeridos, com quantidades, preço unitário e preço total, bem como as informações financeiras dos recursos destinados a cobertura da despesa, tais como, reserva, ficha, empenho e dotação e as informações da modalidade licitatória aplicada ou se corresponde à contratação direta. A princípio, estes últimos campos de valores unitários e globais, modalidades e informações financeiras não devem estar preenchidos eletronicamente, pois estes serão estabelecidos no decorrer do processo. No entanto, dentre os processos selecionados, observou-se que alguns já apresentavam os valores unitário e global preenchidos



eletronicamente. Além disso, são requeridas assinaturas dos envolvidos no processo, sendo eles, secretaria solicitante, divisão de compras, divisão de contabilidade, secretaria de administração e Prefeito. No entanto, identificou-se que alguns processos permaneceram sem indicação posterior, não eletrônica, das informações financeiras (reserva, dotação, empenho e ficha) e da modalidade ou tipo de contratação direta utilizada, e outros ainda, sem algumas das assinaturas requeridas. Por fim, os processos do 2º semestre de 2015, apresentaram assinaturas sem indicação da data de sua ocorrência, o que dificultou o acompanhamento das fases de tramitação do pedido.

Recomendação 07: providenciar a melhoria do modelo de solicitação empregado, substituindo **Justificativa** por **Descrição do Objeto**, dentre outros itens; bem como fiscalizar de forma rigorosa o preenchimento da solicitação no andamento do processo, disponibilizando todas as informações requeridas de forma a instruí-la por completo.

- ASPECTO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

➤ **Constatação 08: Não Elaboração de Termo Formal de Autorização pela Autoridade Competente para Realização das Licitações.** Não há modelo específico para a formalização da Autorização que deve ser emitida pela Autoridade Competente para a realização do processo licitatório. Amparando-se em informações fornecidas em questionamentos verbais, verificou-se que a assinatura do Prefeito exigida no final do documento de solicitação corresponde à autorização do ordenador da despesa, para a execução do procedimento licitatório em questão, disposta no Art. 38 da Lei nº 8666/93. Contudo, destaca-se a necessidade de uma maior formalização para o procedimento em análise, dado sua relevância para a validade do processo.

Recomendação 08: orienta-se que seja elaborado um documento próprio e específico para formalizar a Autorização emitida pela Autoridade Competente (Ordenador de Despesas) para iniciar a contratação do objeto, ou seja, uma declaração, na qual se possa verificar claramente a permissão para o início do processo licitatório.

- IRREGULARIDADE de acordo com o Artigo 38, caput da Lei nº 8666/93.

➤ **Constatação 09: Termo de Referência Mal Elaborado.** A grande maioria dos Termos de Referência dispõe de descrições genéricas e superficiais do objeto ou, repetem constantemente Termos anteriores, favorecendo a ocorrência de inconsistências com o Edital ou contrato, além de apresentarem erros comprometedores na redação. Observou-se ainda, que os Termos



acabavam por não cumprir a sua principal função que corresponde a expor o detalhamento dos custos da contratação em questão, bem como disponibilizar o cronograma físico financeiro e de fornecimento do objeto. Ademais, identificou-se uma diversidade significativa nos termos de referência desenvolvidos por cada secretaria, bem como para cada objeto solicitado, em que são seguidas apenas em partes as sugestões do modelo presente no Anexo I da Orientação Normativa nº 001/2015 versão 02. Alguns termos de referência apresentavam uma execução improvisada, e não revisada, bem como uma redação bastante superficial e subjetiva, que refletia uma elaboração como cumprimento de preceito formal, sem preocupação com a importância do conteúdo relatado como condição para a validade do processo.

Recomendação 09: providenciar a elaboração de um modelo de Termo de Referência mais completo, incluindo se possível, tópicos que especifiquem os custos incorridos com a contratação, bem como contenha explicação clara de como será fornecido o objeto e quando se concretizará a demanda pelo mesmo. Deve-se ainda, realizar intensa divulgação em toda a Prefeitura, sobre a existência do modelo, exigindo que seja seguido invariavelmente por todas as Secretarias, como forma de padronizar os procedimentos internos. Por fim, é necessário que os servidores responsáveis pela elaboração do Termo de Referência sejam orientados sobre a importância do mesmo, e da urgência em redigi-lo de forma objetiva, clara e concisa, devendo sempre ser revisado por outros servidores, antes de ser encaminhado ao setor de compras.

- ASPECTO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

➤ Constatação 10: Ausência de Termo de Nomeação de Fiscal nos Processos Licitatórios Avaliados.

Avaliados. Apesar da criação do Termo de Nomeação de Fiscal para contratos advindos de processos licitatórios desta Prefeitura, e sua regulamentação na Instrução Normativa SCL nº 001/2015 versão 03, que reforça a necessidade dessa formalização para todos os casos de contratação, seja por compra direta (dispensa e inexigibilidade) ou licitação, apenas 2 dos 21 processos analisados apresentavam o Termo de Nomeação de Fiscal inserido no processo.

Recomendação 10: encaminhar comunicação a todas as secretarias para intensificar a necessidade de disponibilizar no processo licitatório, o Termo de Nomeação de Fiscal devidamente assinado pelo servidor indicado para assumir a função, devendo ser funcionário do setor contratante e com capacidades técnicas e experiência para averiguar o objeto do contrato em questão. É importante destacar, que o próprio contrato deve dispor de cláusula que especifique o Fiscal responsável, bem como suas principais funções.



- IRREGULARIDADE de acordo com o Artigo 67 da Lei nº 8666/93, e com os seguintes Acórdãos do TCU: 642/2004 Plenário, 555/2005 Plenário, 935/2007 e 670/2008.

➤ **Constatação 11: Ausência de Documentos elaborados pelo Fiscal do Contrato que atestem os bens e serviços contratados.** Além de designar formalmente Fiscal para acompanhar a execução dos contratos firmados por esta Prefeitura, é importante que haja efetiva atuação do mesmo, e não apenas cumprimento de preceito formal. A Lei nº 8666/93 exige que o representante da Administração na fiscalização do contrato anote em registro próprio as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das falhas ou defeitos detectados. E ainda, em caso de inexistência de registros relevantes, é importante ressaltar essa ausência em documento específico também anexado ao processo. No entanto, em nenhum dos processos avaliados houve qualquer documentação que relatassem a atividade de inspeção do Fiscal, atestando a real prestação dos serviços ou fornecimentos dos bens contratados. Na verdade, os serviços são atestados por assinatura do Secretário na Nota Fiscal, ou seja, atestou-se e liquidou-se a execução dos serviços sem comprovar se os mesmos haviam sido executados, acarretando possíveis prejuízos ao erário.

Recomendação 11: sugere-se que haja a elaboração de um modelo de documento próprio para a descrição das atividades do Fiscal do Contrato, no qual possam ser relatadas as deficiências, falhas ou erros que prejudicarem a execução do contrato, podendo ensejar redução do valor a pagar, bem como os aspectos positivos da contratação, atestando devidamente o total cumprimento das cláusulas firmadas. Nos casos em que nenhuma ocorrência tenha sido verificada, este fato também deve ser comunicado por meio deste documento, efetuando por fim a confirmação do recebimento do objeto pactuado, sem prejuízos.

- IRREGULARIDADE de acordo com o § 1º do Artigo 67 da Lei nº 8666/93, c/c Artigos 62 e 63 da Lei 4320/1964 e com os seguintes Acórdãos do TCU: 593/2005 Primeira Câmara, 1731/2008 Plenário, 1488/2009 Plenário, 767/2009 Plenário, 616/2010 Segunda Câmara.

➤ **Constatação 12: Não Atendimento pela Secretaria de Turismo das Recomendações Efetuadas pelo TCE-ES, sobre os procedimentos para atestar serviços artísticos.** O TCE-ES por meio de Auditoria externa determinou que todos os processos de contratação de serviços artísticos, pela Secretaria de Turismo, em especial por inexigibilidade, deveriam anexar, as divulgações publicitárias (panfletos, folders, notícias, entre outros) do evento que confirmassem a participação do contratado. No caso, da impossibilidade de comprovar por meio das



manifestações publicitárias, devido a pouca representatividade do evento, entende-se que sejam providenciadas formas de comunicação alternativas, como fotos da apresentação, vídeos, entre outros. A secretaria de Turismo foi formalmente alertada quanto a esta orientação do TCE-ES, duas vezes por esta controladoria, por meio das CI's nº 010/2015 de 03/02/2015 e nº 063/2015 de 25/09/2015, no entanto, estas providências não foram devidamente tomadas pelo órgão, em nenhum dos processos verificados. Novamente os serviços foram atestados e liquidados sem comprovação se os mesmos haviam sido executados, acarretando possíveis prejuízos ao erário.

Recomendação 12: sugere-se que sejam tomadas as devidas providências, em caráter de urgência, para firmar este procedimento como fundamental na instrução dos processos de contratação de serviços artísticos por inexigibilidade pela Secretaria de Turismo.

- IRREGULARIDADE de acordo com o § 1º do Artigo 67 da Lei nº 8666/93, c/c Artigos 62 e 63 da Lei 4320/1964 e com os seguintes Acórdãos do TCU: 593/2005 Primeira Câmara, 1731/2008 Plenário, 1488/2009 Plenário, 767/2009 Plenário, 616/2010 Segunda Câmara.

➤ **Constatação 13: Ausência de Pesquisa de Preço (justificativa de Preço) para Processos de Dispensa e Inexigibilidade.** Verificou-se que a maioria dos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação não apresentaram a justificativa de preço, apenas a proposta de orçamento da empresa que viria a ser contratada. No caso das inexigibilidades, mesmo que não haja competitividade, é de extrema importância, que se firme comparação de preços do possível contratado, para com ele mesmo, ou seja, comparar prestações de serviços executadas pelo mesmo fornecedor, para diferentes entidades, como forma de verificar a coerência dos preços oferecidos. E para as dispensas, comparação de preços obtidos pelos meios indicados na legislação específica.

Recomendação 13: sugere-se que seja encaminhada a todas as Secretarias que participem de processos de compra direta (dispensa e inexigibilidade), comunicação para que invariavelmente realizem prévia pesquisa e justificativa de preço dos objetos a serem contratados, de forma a evitar transtornos em possíveis fiscalizações futuras de órgãos do controle interno e externo.

- IRREGULARIDADE de acordo o Artigo 26 c/c, inciso X do Artigo 24, § 2º do Artigo 40, inciso IV do Artigo 43 e o Acórdão do TCU nº 933/2008 Plenário.

➤ **Constatação 14: Realização Frequente de Pesquisas de Preços Apenas com Fornecedores.** Observou-se que em quase todas as contratações firmadas, exceto para os casos de obras de



engenharia, as pesquisas de preços foram realizadas apenas com fornecedores dos bens ou serviços a serem contratados, sendo estas solicitadas por meio eletrônico, email.

Recomendação 14: é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos. No caso, de necessidade ulterior de cotação de preços por meio dos fornecedores dos bens, o ideal seria que fosse enviado ofício ao respectivo fornecedor com Aviso de Recebimento – AR, solicitando proposta para fins de pesquisa de preço, com informação expressa de que a pesquisa apresentada é apenas para formação de preço de referência e não vincula a Administração Pública. Não havendo resposta da empresa, poderá ser enviado correio eletrônico ao fornecedor para fins de cobrar a resposta, ou mesmo contato telefônico com a reiteração do pedido de resposta. Caso não haja manifestação será declarado o expresso desinteresse por parte do fornecedor.

- ASPECTO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

➤ Constatação 15: Comissão de Licitação Constituída com Base em um Mesmo Quadro Restrito de Servidores.

Restrito de Servidores. Os decretos que nomeiam os integrantes da Comissão de Licitação desta municipalidade, para os exercícios de 2014, 2015 e 2016, giram em torno dos mesmos profissionais, que correspondem aos poucos servidores capacitados para atuar nos processos licitatórios. Sem dúvida, a adoção desta prática aumenta a probabilidade de erros e vícios administrativos nos processos.

Recomendação 15: sugere-se que o Município invista em capacitação de novos servidores, para atuarem no âmbito da Comissão de Licitação, como forma de dar rotatividade a equipe, renovando seu quadro profissional. A introdução de novas pessoas à Comissão confere novas visões ao processo, bem como resguarda a Administração Pública, no caso destes servidores virem a estar impedidos posteriormente de atuar em determinados processos, passando a dispor de servidores alternativos devidamente e prontamente capacitados para agir.

- ASPECTO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

➤ Constatação 16: Ausência de Indicação do Regime de Execução Adotado nos Processos Licitatórios Analisados.

Não foi encontrado nos processos licitatórios avaliados, o



apontamento claro do **regime de execução** adotado, relacionados no art. 10 da referida Lei, podendo ser por meio de execução direta ou indireta, e neste segundo caso, há ainda o desmembramento em empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral. Em especial, para os processos cujo objeto corresponde à contratação de obras e serviços,

Recomendação 16: É fundamental e urgente que seja indicado nos Editais e Contratos, além da modalidade e do tipo de licitação, o Regime de Execução do Objeto a ser Contratado.

- IRREGULARIDADE de acordo com o Artigo 40 da Lei nº 8666/93.

➤ **Constatação 17: Não Atendimento do Requisito de Manutenção das Condições Habilitatórias Previstas no Edital para a Realização do Pagamento Mensal do Contrato.** A cláusula contratual, igualmente presente em todos os contratos firmados pela Prefeitura, estabelece que o licitante deverá manter as mesmas condições previstas no edital no que concerne à Proposta e Habilitação, especialmente quanto às certidões de regularidade do INSS e FGTS, advertindo que em caso de irregularidade o pagamento não será efetivado. Isso implica que a cada mês de pagamento, para os contratos mais extensos, deverão ser emitidas todas as certidões de regularidade perante as Fazendas Federais, Estaduais e Municipais. Apesar desta determinação contratual, na maioria destes contratos, houve meses em que foram disponibilizadas todas as certidões, enquanto em outros meses encontraram-se apenas as certidões federais, ou seja, sem constância na verificação da regularidade a cada pagamento. Além disso, identificou-se um processo em que foi anexada uma certidão de situação irregular (Certidão positiva de débitos), em que o pagamento não foi retido, conforme previsto na cláusula, nem houve notificação do contratado pela Administração Pública.

Recomendação 17: recomenda-se que a cláusula considerada seja reformulada, de forma que seja estabelecida rigorosamente a necessidade de incluir todas as certidões (federais, estaduais e municipais), ou de incluir apenas algumas das certidões exigidas na habilitação, porém com devida justificativa para tal. Independentemente do procedimento adotado, o mesmo deve ser obedecido fielmente por todas as secretarias e em todos os pagamentos efetuado. Ainda, referente à retenção de pagamento, atualmente, entende-se que apesar da irregularidade, não há necessidade de reter o pagamento da empresa. A orientação é de que caso haja impossibilidade de emissão de certidão que comprove a regularidade da empresa, ou emissão de certidão positiva de débitos, deve-se efetuar o pagamento e **notificar a empresa** para que tome as



providências necessárias para a devida regularização da situação em prazo estabelecido (em geral, 30 dias), sujeito a rescisão contratual. Logo, nesse aspecto, também é necessário reestruturar a cláusula.

- IRREGULARIDADE de acordo com o Artigo 55, inciso XIII da Lei nº 8666/93.

- **Constatação 18: Ausência de Condições para Prorrogação dos Contratos.** Entre os processos avaliados, aqueles que possuem contratos com prazos mais extensos e com encerramento previsto para o final do exercício corrente, em geral, não apresentaram cláusulas que especificassem as condições e prazos para prorrogação caso houvesse necessidade e interesse para tal.

Recomendação 18: entende-se que a administração deve disponibilizar no contrato, a possibilidade de eventuais prorrogações e as condições e prazos para a manifestação das partes nessas situações. Sugere-se ainda, a viabilização dos procedimentos para prorrogação dentro de um prazo de até 60 dias antes do encerramento do contrato, para que haja tempo suficiente para administração se preparar para os casos de eventuais desfavorecimentos ou rescisões inesperadas.

- ASPECTO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS.

- **Constatação 19: Ausência de Vinculação entre Edital e Contrato.** Identificou-se um determinado Pregão em que o Edital previa a prestação de garantia pela contratada, porém o contrato não apresentou nenhuma cláusula referente à garantia.

Recomendação 19: deve-se estar rigorosamente atento à elaboração do contrato, para que suas cláusulas correspondam exatamente ao que foi proposto no edital, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

- IRREGULARIDADE de acordo com Artigo 55, inciso XI.

- **Constatação 20: Realização de Dispensa Emergencial sem devida Justificativa para tal.** Verificou-se a realização de contratações diretas Emergenciais por Dispensa de Licitação em situações nas quais era viável a realização de licitação em suas respectivas modalidades.

Recomendação 20: entende-se que a falta de planejamento não pode ser utilizada como fundamento para a realização de contratações diretas, dessa forma deve-se realizar dispensas



emergenciais amparadas no Artigo 24, inciso X da Lei nº 8666/93, apenas no casos devidamente justificadas e .

- IRREGULARIDADE de acordo com o Artigo 26, parágrafo único, inciso I da Lei nº 8666/93.

➤ **Constatação 21: Terceirização Irregular de Atividades-fim da Prefeitura.** Verificou-se um processo de contratação de empresa para alocação de pessoal com vistas ao desenvolvimento de atividades-fim, configurando terceirização ilícita, dado que há previsão de cargos próprios para a execução destas atividades no quadro funcional da Prefeitura.

Recomendação 21: recomenda-se que o contrato seja reavaliado para ser devidamente justificado com base nas reais necessidades dos serviços, dado que é previsto para serem executados por cargos do quadro efetivo do Município; ou que seja rescindido.

- IRREGULARIDADE de acordo com o art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

8. CONCLUSÕES

Foram examinadas através desta auditoria, a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos e avaliados os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão, observados no âmbito dos processos licitatórios e de contratação direta da Prefeitura Municipal de Domingos Martins.

Procedida à auditoria, a equipe técnica observou que a Prefeitura possui procedimento administrativo formalizado e bem constituído para a condução dos Processos Licitatórios e de contratação direta, por inexigibilidade e dispensa, porém observa-se que este processo não é bem difundido e regulamentado internamente, de forma que é possível identificar uma diversidade considerável na instrução e montagem dos processos em cada secretaria, de acordo com suas particularidades. Logo, entende-se que há uma dificuldade em uniformizar e padronizar a metodologia interna de abertura, execução e encerramento dos processos considerados.

Diante de todos os aspectos analisados, concluiu-se com a identificação de algumas irregularidades, e algumas falhas nos procedimentos internos de controle e de gestão que podem vir a potencializar os riscos de lesão ao erário, bem como a execução de processos aquisitivos insatisfatórios e que



venham a não atender por completo o interesse público visado. Entende-se, portanto, que estes pontos merecem ação desta Controladoria, através das recomendações e dos prazos para regularização.

Por fim, a equipe de Auditoria entende que a Prefeitura e seu rol de atividades representaram adequadamente com ressalvas (devido às irregularidades encontradas), a posição institucional, administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial que deve ser assumida por um ente com tais responsabilidades, no período em análise.

É o relatório.

Domingos Martins (ES), 31 de dezembro de 2016

Renata PeterleRonchi
Auditora Pública Interna - 10526

Izabel Maria Majevski
Controladora Interna - 00850