



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Engenharia e Perícia
Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Perícia.



ANEXO I

ANÁLISE FORMAL

LICITAÇÃO E CONTRATO

RELATÓRIO DE AUDITORIA

PREFEITURA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

2014

SUMÁRIO

1 PROCESSOS LICITATÓRIOS ANALISADOS

1.1 - Centro Administrativo Municipal

1.1.1 - Concorrência nº 005/20113

1.2 - Unidades Básicas de Saúde (UBS) – Bairros Sagrada Família e Tietê

1.2.1 - Concorrência nº 009/2010 – Sagrada Família.....4

1.2.2 - Concorrência nº 003/2014 – Sagrada Família.....4

1.2.3 - Concorrência nº 010/2010 - Tietê4

1.2.4 - Concorrência nº 004/2014 - Tietê5

2 ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 ASPECTOS FORMAIS.....5

2.1.1 Realização de procedimento licitatório com inobservância a Lei de Responsabilidade Fiscal – Concorrência nº 005/2011.....5

2.1.2 Publicação insuficiente do aviso da Concorrência nº 005/2011.....10

2.1.3 Inclusão de cláusulas restritivas nos editais de licitação11

2.1.4 Outras irregularidades.....23

2.1.5 Negligência do Sistema de Controle Interno.....29

3 RESUMO DAS CONCLUSÕES.....31

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO E RESUMO DAS RESPONSABILIZAÇÕES.....32

4.1 - Responsáveis.....33

1. PROCESSOS LICITATÓRIOS ANALISADOS

1.1 – Centro Administrativo Municipal

1.1.1 – Concorrência: nº 005/2011

Processo Licitatório: nº 387/2011

Objeto: Construção da primeira etapa do Centro Administrativo Municipal

Contrato: nº 023/2011 de 1º/11/2011

Favorecido: Lamar Engenharia e Comércio Ltda.

Prazo: 24 meses

Valor: R\$22.178.029,90

Ordem de serviço: 1º/11/2011

Termo Aditivo 001/2012 - (1º T.A): 20/01/2012 - Acréscimo e decréscimo de quantitativos no valor de R\$375.420,74, correspondente a 1,69%, passando o valor contratual para R\$22.553.450,64.

Termo Aditivo 002/2012 - (2º T.A): 15/03/2012 - Acréscimo e decréscimo de quantitativos no valor de R\$1.827.853,50, correspondente a 9,93%, passando o valor contratual para R\$24.381.304,14.

Termo Aditivo 003/2012 - (3º T.A): 06/06/2012 - Acréscimo e decréscimo de quantitativos no valor de R\$1.136.308,26, correspondente a 15,06%, passando o valor contratual para R\$25.517.612,40.

Termo Aditivo 001/2013 - (4º T.A): 01/02/2013 - Reajustamento do período de agosto de 2011 (mês da apresentação da proposta) a agosto de 2012 - (correspondente a 7,41%).

Termo Aditivo 002/2013 - (5º T.A): 01/08/2013 - Inclusão de novos serviços, acréscimo de quantitativos no valor de R\$814.049,42, correspondente a 18,73% - Prorrogando o prazo até 31/12/2014 - Passando o valor contratual para R\$26.331.661,82.

Termo Aditivo 003/2013 - (6º T.A): 04/11/2013 - Formalização dos índices de reajustamento do período de agosto de 2011 (mês da apresentação da proposta) e agosto de 2013, para aplicação sobre os preços contratuais para serviços executados a partir deste período.

Termo Aditivo 001/2014 - (7º T.A): 24/07/2014 - Reduzindo em R\$105.755,15 o valor original do contrato, referente a inclusão de novos serviços, acréscimo e decréscimo de quantitativos, passando para R\$26.225.906,67.

1.2 - Unidades Básicas de Saúde (UBS) – Bairros Sagrada Família e Tietê

1.2.1 – Concorrência: nº 009/2010

Processo Licitatório: nº 280/2010

Objeto: Construção da Unidade Básica de Saúde - UBS - Tipo III do bairro Sagrada Família

Contrato: nº 007/2010 de 1º/07/2010

Favorecido: Millenium Engenharia e Construções Ltda.

Prazo: 12 meses

Valor: R\$750.017,25

Ordem de serviço: 17/01/2011

Primeiro Termo Aditivo: 13/09/2011 – Readequação da planilha contratual em função de modificações no projeto de engenharia representando acréscimo de R\$92.045,15, correspondente a 12,27%.

Termo de paralização dos serviços: 31/01/2012

1.2.2 – Concorrência: nº 003/2014

Processo Licitatório: nº 067/2014

Objeto: Conclusão das obras da Unidade Básica de Saúde Tipo III - Bairro Sagrada Família

Contrato: nº 096/2014 de 27/05/2014

Favorecido: FS Construções Eireli-ME.

Prazo: 4 meses

Valor: R\$875.456,72

1.2.3 – Concorrência: nº 010/2010

Processo Licitatório: nº 281/2010

Objeto: Construção da Unidade Básica de Saúde - UBS - Tipo III do bairro Tietê

Contrato: nº 008/2010 de 1º/07/2010

Favorecido: Millenium Engenharia e Construções Ltda.

Prazo: 12 meses

Valor: R\$744.076,00

Ordem de serviço: 17/01/2011

Termo de paralização dos serviços: 31/01/2012 - Considerando a dificuldade do Município

para repassar o valor de contrapartida financeira prevista no Plano de Trabalho, fica temporariamente paralisado o Contrato 008/2011, a partir de 1º/12/2011.

Termo de rescisão contratual: 18/07/2012 - A rescisão contratual tem caráter amigável e sem prejuízo algum para as partes.

1.2.4 – Concorrência: nº 004/2014

Processo Licitatório: nº 068/2014

Objeto: Conclusão das obras da Unidade Básica de Saúde Tipo III - Bairro Tietê

Contrato: nº 096/2014 de 27/05/2014

Favorecido: FS Construções Eireli-ME.

Prazo: 4 meses

Valor: R\$784.604,57

2. ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 ASPECTOS FORMAIS

2.1.1 – Realização de procedimento licitatório com inobservância a Lei de Responsabilidade Fiscal – Concorrência nº 005/2011

Situação encontrada

- Impacto orçamentário-financeiro superior ao previsto para os exercícios de 2012 e 2013.
- Ausência de declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA) e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Critérios

- LC nº 101, de 04/05/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): art. 16, I, II
- Lei Federal 8.666/93: art. 8º

Evidências

- Fase interna ou preparatória da licitação.
- Edital de licitação.

Causas

- Inadimplemento da Administração Municipal.

Efeitos

- Falta de planejamento.
- Descumprimento de normas e condições para licitar.
- Possibilidade da ocorrência de favorecimento a determinada empresa.

Análise

Verificou-se que a Administração Municipal ao promover a Concorrência Pública nº 005/2011, para a construção do Centro Administrativo Municipal da Prefeitura de Divinópolis, no valor orçado de R\$22.330.000,00 (investimentos de R\$1.994.000,00 do exercício de 2011, R\$12.167.731,86 do exercício de 2012 e R\$8.168.268,14 do exercício de 2013), não observou as exigências contidas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Dispõe o art.16 da LRF que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3o Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4o As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Consultando as leis orçamentárias subsequentes, verificou-se que foram consignadas dotações de R\$9.503.000,00 para o exercício de 2012 e de R\$4.510.000,00 para o exercício de 2013, valores insuficientes para fazer face às despesas decorrentes da execução da obra prevista pela Administração, de R\$12.167.731,86 para o exercício de 2012 e de R\$8.168.268,14 para o exercício de 2013.

O artigo 8º da Lei de Licitações determina que: “A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução”.

A abalizada doutrina de Marçal Justen Filho evidencia o planejamento financeiro como um dos móveis da atividade administrativa:

“O agente administrativo tem o dever de estimar custos, encargos e prazos para a execução de obras e serviços. Não pode deixar de reconhecer o custo e a duração integral previstos para a obra ou serviço. Deve adotar providências para estimar o custo da obra, considerando tanto as condições contemporâneas à época da decisão como prevendo as prováveis circunstâncias futuras. A Administração deve antever todos os compromissos com que arcará e lhe é vedado contratar sem perspectivas de conclusão da obra ou serviço.

A Lei impõe, como regra, a execução integral da obra ou serviço. Obra ou serviço executados parcialmente não trazem benefício ao interesse coletivo”¹

Conforme entendimento desta Corte de Contas, verificado na Consulta nº 706745, à Administração Pública é vedado iniciar procedimento licitatório sem prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a respectiva despesa, bem como sem verificar a

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 150

estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa a ser gerada, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, como também se o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Segue trecho da decisão:

“A prévia existência de recursos orçamentários, como requisito necessário à instauração da licitação, ressaí com clareza solar da Lei Federal 8.666/93, de 21.6.1993, conforme se verifica das disposições contidas nos arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, ‘caput’ (...). Essa exigência tem fundo constitucional, tendo em vista que encontra lastro nas disposições dos incisos I e II do art. 167 da Carta da República de 1988, que vedam, respectivamente, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais(...), verifica-se que a existência de dotação orçamentária é condição ‘sine qua non’ para a instauração de procedimento licitatório, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens. O inciso I do § 4º do art. 16 da LRF dispõe que as normas contidas no ‘caput’ são condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. Com efeito, essas disposições devem ser combinadas com a norma inserta no art. 15 também da Lei de Responsabilidade Fiscal, que considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas públicas realizadas com inobservância dos artigos 16 e 17. Dessa forma, na fase interna da licitação, além de observar as disposições contidas na Lei Federal 8.666/93, o gestor público deverá acautelar-se com o cumprimento das regras contidas na Lei Complementar 101/2000, sobretudo aquelas estatuídas no mencionado art. 16. Vale dizer, além de comprovar a existência de recursos orçamentários e a adequação da despesa com as leis de natureza orçamentária (LOA, LDO e PP), é preciso que se demonstre a viabilidade financeira para a assunção da nova obrigação, com a possibilidade real de

pagamento das obrigações assumidas durante o exercício financeiro, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas.”

Importante registrar, que conforme levantamentos realizados na planilha PC-6.7², já foram despendidos R\$9.043.675,80 com a realização da obra, sendo R\$4.560.656,45 com recursos vinculados, provenientes do financiamento realizado junto ao BDMG e alienação de ativos da COPASA.

Diante o exposto, entende-se que a Administração Municipal ao realizar a licitação para a construção do Centro Administrativo Municipal da Prefeitura de Divinópolis, inobservou as exigências contidas nos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o disposto no art. 8º da Lei Federal n 8.666/93, estando, portanto, incorreto o procedimento adotado pela Administração Municipal.

2.1.2 – Publicação insuficiente do aviso da Concorrência nº 005/2011

Situação encontrada

- Falta de publicidade na divulgação do aviso contendo o resumo da Concorrência 005/2011.

CrITÉRIOS

- Lei Federal 8.666/93: art. 21, II, III.

Evidências

- Aviso de licitação.

Causas

- Diminuição do número de possíveis interessados.

Efeitos

- Descumprimento de normas e condições para licitar;
- Possibilidade da ocorrência de favorecimento a determinada empresa.

Análise

Verificou-se na documentação da Concorrência nº 005/2011, que a publicação do aviso contendo o resumo do edital foi realizada apenas nos jornais “Diário Oficial de Minas Gerais”

² Planilha digitalizada constante do CD-ROM que acompanha os presentes autos

e no “Diário Oficial da União”.

O artigo 21, incisos II, III, da Lei Federal nº 8.666/93, determina que:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(...)

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III – em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

A falta da publicação do aviso da licitação em jornal diário de grande circulação no Estado e também, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, reduziu a área de competição, resultando em prejuízo ao caráter competitivo da licitação, contrariando o disposto no art. 21, incisos II e III da Lei Federal 8666/93.

2.1.3 – Inclusão de cláusulas restritivas nos editais de licitação – Concorrências nºs 009/2010, 010/2010, 005/2011, 003/2014 e 004/2014.

Situação encontrada

- Cláusulas restritivas nos editais de licitação.

Crítérios

- Constituição Federal: art. 37, XXI;
- Lei Federal 8.666/93: art. 3º, *caput*, §1º, I, art. 30, III, art. 31, § 2º, art. 31, III, art. 33.

Evidências

- Editais de licitação.

Causas

- Diminuição do número de possíveis interessados.

Efeitos

- Descumprimento de normas e condições para licitar;
- Possibilidade da ocorrência de favorecimento a determinada empresa.

Análise

Verificaram-se nos editais de licitação, dos processos abaixo, a existência de cláusulas restritivas que podem ter concorrido para restringir o caráter competitivo do certame:

2.1.3.1 – Vedação de participação de empresas em consórcio – Concorrências nºs 009/2010, 010/2010, 005/2011, 003/2014 e 004/2014.

- **Concorrência nº 009/2010, Concorrência nº 010/2010 e Concorrência nº 005/2011**

2.2.6 - “Não será permitida a participação de empresas em consórcio”

- **Concorrência nº 003/2014 e Concorrência nº 004/2014**

2.1 – “A concorrência é aberta a todas as empresas do país, do ramo pertinente ao do objeto deste edital, regularmente criadas e em condições legais do exercício da atividade, nos termos da legislação pertinente, não se permitindo a participação de empresas sob a forma de consórcio e que não atenderem às condições deste edital”.

A Lei de Licitações, em seu art. 33, atribuiu à Administração a prerrogativa de admitir, nas licitações que promovam, a participação de empresas em consórcios. No entanto, elucidou que tal discricionariedade na escolha pela participação, quando negada, deve vir fundamentada no procedimento licitatório, consoante entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1636/2007, *in verbis*:

“Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame. Acórdão 1636/2007 Plenário (Sumário).”

Assim sendo, entende-se que as ausências de justificativas no bojo dos procedimentos licitatórios, relativas à vedação da participação de empresas em consórcio, mostraram-se irregulares por impor injustificadamente regras restritivas da participação de empresas.

2.1.3.2 – Exigência de Responsável Técnico (RT) pertencente ao quadro diretor ou de empregados da empresa e de data única para a realização da visita técnica - Concorrências n°s 009/2010, 010/2010 e 005/2011.

Ao elencar os documentos necessários para fins de comprovação, na fase de habilitação, da qualificação técnica das empresas, os editais previram a necessidade de ser realizada a visita técnica, conforme se infere:

- **Concorrência n° 005/2011**

10.2.4 - Qualificação Técnica

(...)

10.2.4.2 – Comprovação por Atestados emitidos por pessoa jurídica do direito público ou privado, registrados junto ao CREA em nome do Responsável Técnico, que figure como RT da empresa em sua CERTIDÃO DE REGISTRO E QUITAÇÃO DO CREA e seja do seu quadro diretor ou empregado devidamente registrado, comprovação esta obrigatória nesta fase da licitação, para as seguintes atividades: (g.n)

10.2.4.4 – É obrigatória a VISITA TÉCNICA ao local da obra e dada a sua importância para a formulação da proposta, será feita por intermédio de um dos responsáveis técnicos da licitante, devidamente credenciado, e identificado pela sua Carteira Profissional do CREA.

- **Concorrência n° 009/2010 e Concorrência n° 010/2010**

“10.2.4.4 – É obrigatória a VISITA TÉCNICA ao local da obra e dada a sua importância para a formulação da proposta será feita por intermédio de um dos responsáveis técnicos da licitante devidamente credenciado, e será acompanhada por Técnico da PREFEITURA que prestará os esclarecimentos necessários.

A visita será realizada no dia 17 (dezessete) de junho de 2010, às 09:00 (nove)

horas, saindo da porta da SEMUSA, acompanhada de técnicos da PMD até o local dos serviços. Deverá ser agendada em até 48 horas de antecedência (até às 17:00 hs) pelo telefone (37) 3229-6818 ou pelo telefone (37) 3222-7534.”(g.n)

A Lei Federal 8666/93 prevê a possibilidade a visita técnica no art. 30, inciso III, que assim dispõe:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:

(...)

III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.”

- **Quanto ao fato de designar engenheiro que deverá ser (um dos) R.T – Responsável Técnico da empresa para efetuar visita técnica ao local de execução das obras.**

O edital de licitação da Concorrência nº 005/2011, não contemplou a possibilidade de apresentação de eventual contrato de prestação de serviços de autônomo como forma de comprovar o vínculo permanente entre o Responsável Técnico e a empresa licitante.

O professor Carlos Pinto Coelho Motta, na obra Eficácia nas Licitações e Contratos, 12ª ed., Belo Horizonte: DelRey, p. 418/419, sobre o tema, esclarece o seguinte:

“O STF entendeu que a relação jurídica mantida com administradores e autônomos não resulta de contrato de trabalho, ou seja, ajuste firmado à luz da CLT.

A equipe de consultoria do BLC esclarece didaticamente o tema:

“Frise-se que o vínculo permanente exigido pelo dispositivo legal em comento poderá ser trabalhista (comprovado por meio de apresentação de cópia autêntica de ficha de registro de empregado ou de anotação na CTPS, por exemplo), contratual (comprovado por meio de apresentação de cópia autêntica de instrumento de contrato de prestação de serviços) ou societário (comprovado por meio da verificação do nome do responsável técnico no ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor), desde que denote uma

ligação de caráter não eventual desse profissional com o interessado na licitação, não sendo possível, por conseguinte, a exigência pura e simples de cópia do contrato de trabalho e ficha de registro de empregados, excluindo-se as demais formas de comprovação do vínculo permanente, sob pena de ilegalidade.” (g.n.)

Neste aspecto, o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas é:

Representação. Profissional em quadro permanente. “É necessário que o profissional indicado para acompanhar a execução de objeto da complexidade do ora licitado tenha algum tipo de vínculo com a empresa. Tal vínculo não se restringe ao empregatício ou societário, podendo abranger também profissionais que estejam contratados pela empresa para desempenhar serviços específicos. Seguindo esta linha de raciocínio, colaciono o entendimento do parecerista Paulo Antônio Neder, in verbis: Inicialmente, chama-se a atenção para o fato de não se poder confundir ‘quadro funcional’ com ‘quadro permanente’. Os prestadores de serviços que constituem o quadro permanente de uma empresa não são, necessariamente, empregados. Podem pertencer de numerosas maneiras ao quadro permanente: como sócios, diretores, profissionais, autônomos, etc. A expressão ‘permanente’ não quer dizer outra coisa senão ‘constante’, ‘duradouro’, ‘estável’. (citado no Processo n.º 48500.001181/04-11 – Tomada de Preços n.º 07/2004 – ANEEL)”. (Representação n.º 712424. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 13/05/2008) (g.n.)

“Representação. Definição de ‘quadro permanente’. “Relativamente à matéria, Marçal Justen Filho tem o seguinte entendimento: ‘A autonomia no exercício da profissão descaracteriza o vínculo empregatício, mas não afasta a qualificação do sujeito como integrante do quadro permanente. O sujeito não compõe o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente, durante a execução do objeto licitado’. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2004, p.327) Deste modo, a

interpretação do dispositivo legal deve ser no sentido de que o profissional deve apresentar os requisitos necessários para executar uma obra ou serviço, e que esteja disponível nos momentos da contratação e da execução do objeto contratado. De acordo com Marçal Justen Filho, supre a exigência legal ‘a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum’ (op. cit., p. 327)”. (Representação n.º 719647. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 19/12/2006) (g.n.)

Desta forma, entende-se que ao não possibilitar a comprovação do vínculo do responsável técnico por meio da apresentação de contrato de prestação de serviços, restou por violado o princípio da ampla participação restringindo o caráter competitivo do certame, estando, portanto, irregular a disposição editalícia.

- **Exigência de data única para a realização da visita técnica**

De fato, ao proporcionar aos licitantes o acesso ao local onde deverá ser feita a obra, a Administração age de modo transparente e aumenta significativamente a possibilidade de se obterem propostas melhor elaboradas, pois eventuais dúvidas dos interessados podem ser retiradas e verificadas *in loco*, quando da visitação.

Esta prática é bastante salutar para a eficiência e eficácia do procedimento licitatório.

Entretanto, o estabelecimento de data única para a realização da visita técnica, conforme dispostos nos editais de licitação das Concorrências n.ºs 009 e 010/2010, restringiram a competição, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

“Denúncia. Ilegalidade da previsão de data única pra visita. “(...) o atestado de visita técnica é a forma através da qual se demonstra que o órgão licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, não prevendo, entretanto, as especificidades para a sua realização. (...) Quanto à previsão de uma única data para a realização de visita técnica, isso pode comprometer a participação de um maior número de interessados, já que se trata de condição excludente do certame. Nesse sentido, há entendimento desta Corte, em decisão proferida pela 2ª Câmara, no processo n.º 696.088, em Sessão do dia 10/05/05: ‘(...) Ademais, assim procedendo, o edital retira o sentido do prazo do inc. II do §2º

do art. 21 da Lei n.º 8666/93, que prevê o interstício de trinta dias entre a publicação do ato convocatório e a apresentação de propostas não só para permitir a elaboração destas, mas também para possibilitar que o maior número de interessados tome conhecimento da licitação e possa dela participar. Assim sendo, para evitar a restrição à ampla participação de interessados, o edital deve ampliar as oportunidades de visita técnica, podendo adotar maior número de datas fixadas ou um período em que serão realizadas, ou, ainda, permitir que sejam feitas a qualquer momento, dentro do prazo entre a publicação e a apresentação das propostas, mediante agendamento prévio, conforme o que melhor atender à conveniência administrativa’ (...). (Denúncia n.º 757158. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 19/08/2008) (g.n.).

A Administração Municipal, relativamente a este item, age de forma irregular ao não estabelecer, aos interessados, no edital, outras possíveis datas para a realização de visita técnica.

Desta forma, entende-se que a exigência disposta nos editais, quanto à data única, são restritivas e resultam em prejuízo ao caráter competitivo da licitação, violando, portanto, a Lei Federal nº 8.666/93.

2.1.3.3 – Exigência antecipada de garantia da proposta - Concorrências nºs 005/2011, 003/2014 e 004/2014.

Os editais de licitação previram a comprovação de prestação de garantia da proposta antes da data designada para abertura da documentação.

- **Concorrência nº 005/2011 – Data de Abertura: 26/08/2011 – 09:00 horas.**

“10.2.3 – QUALIFICAÇÃO FINANCEIRA

(...)

2 – Prestar dentro das modalidades permitidas pela Lei 8.666/93, até o dia 19 de agosto de 2011, caução de garantia no valor de R\$223.300,00 (duzentos e vinte e três mil e trezentos reais)”.(g.n)

- **Concorrência nº 003/2014 – Data de Abertura: 24/04/2014 às 09:00 horas.**

“10.2.3 – QUALIFICAÇÃO FINANCEIRA

(...)

10.2.3.3 – Comprovante de recolhimento de caução de garantia de proposta no valor de R\$8.767,03 (oito mil, setecentos e sessenta e sete reais e três centavos), em dinheiro, fiança bancária ou qualquer outra modalidade prevista em lei, efetuada até 48 (quarenta e oito) horas antes da abertura da licitação, na Tesouraria da SEMUSA – Secretaria Municipal de Saúde - DivinópolisMG”.(g.n)

- **Concorrência nº 004/2014 – Data de Abertura: 25/04/2014 às 09:00 horas.**

“10.2.3 – QUALIFICAÇÃO FINANCEIRA

(...)

10.2.3.3 – Comprovante de recolhimento de caução de garantia de proposta no valor de R\$7.856,14 (sete mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e quatorze centavos), em dinheiro, fiança bancária ou qualquer outra modalidade prevista em lei, efetuada até 48 (quarenta e oito) horas antes da abertura da licitação, na Tesouraria da SEMUSA – Secretaria Municipal de Saúde – Divinópolis - MG”.(g.n)

Esta Corte de Contas, no julgamento da Representação nº 742.151, firmou entendimento de que a exigência da prestação de garantia antes da entrega dos envelopes de documentação e propostas pode prejudicar a busca da oferta mais vantajosa para a Administração.

Representação. Entrega antecipada de garantia da proposta. “Relativamente à exigência de entrega antecipada da garantia da proposta, observa-se que o edital (...) previu que a entrega da garantia deveria ocorrer até as 16:00 hs do dia 16/07/2007, (...), já as propostas deveriam ser protocoladas até as 8:30hs do dia 19/07/2007(...). Verifica-se, [portanto], que cabe razão ao representante quanto à ilegalidade da antecipação da garantia da proposta, uma vez que a Lei 8.666/93 prevê que a garantia da proposta poderá ser exigida na fase de habilitação, como qualificação econômico-financeira, de acordo com art. 31, III, não havendo na mesma qualquer previsão de

antecipação de apresentação de documentos. Portanto, entendo que todos os documentos de habilitação deverão ser apresentados no envelope de documentos de habilitação na data designada para apresentação deste. Entendo, também, que a antecipação da garantia pode prejudicar a busca da proposta mais vantajosa, tendo em vista que se, eventualmente, apenas um licitante souber que prestou garantia, pode elevar o preço (...). Dessa forma, caso a Administração prossiga com essa exigência, deverá efetua-la como requisito de habilitação econômico-financeira, nos termos do art. 31, III, da Lei 8.666/93, não cumulando-a com a exigência de capital social mínimo". (Representação n.º 742151. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 11/12/2007).

Não diferente o precedente do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE GARANTIA ANTES DA HABILITAÇÃO EM TOMADA DE PREÇO. IMPOSSIBILIDADE.

- 1. Tem-se aqui caso em que edital de licitação exigia a apresentação de garantia em até cinco dias da data da aberturada licitação.*
- 2. De acordo com o art. 31, inc. III, da Lei n. 8.666/93, a apresentação de garantia é requisito para que o licitante seja considerado qualificado no aspecto financeiro-econômico.*
- Como se sabe, a apresentação das qualificações insere-se na fase de habilitação, na esteira do art. 27 daquele mesmo diploma normativo, motivo pelo qual a exigência de garantia antes do referido período é ilegal.*
- 3. Não ajuda à Administração sustentar que o edital é lei entre as partes e que a decisão que aplica os dispositivos antes mencionados viola o art. 41 da Lei n. 8.666/93, pois, se é verdade que o edital vincula o Poder Público, não é menos verdade que a lei também o faz, em grau ainda mais elevado.*
- 4. Recurso especial não provido.*

(REsp 1018107 / DF. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, DJ 26.05.2009)

Assim sendo, a exigência da comprovação de garantia da proposta antes da fase de habilitação desobedece à regra do sigilo das propostas, violando os princípios da impessoalidade e da igualdade, inseridos no art. 3º da Lei de Licitações.

2.1.3.4 – Exigência cumulativa de capital social integralizado mínimo e de garantia de proposta - Concorrências nºs 003/2014 e 004/2014.

Os editais fizeram exigências simultâneas da apresentação de capital social e de garantia de participação, prevista no art. 56 da Lei Federal 8.666/93.

- **Concorrência nº 003/2014**

“10.2.3 – QUALIFICAÇÃO FINANCEIRA

1 – As licitantes deverão comprovar através de documento arquivado na Junta Comercial, demonstrativo de que possui capital social integralizado mínimo de R\$78.561,44 (setenta e oito mil, quinhentos e sessenta e um reais e quarenta e quatro centavos), na data da abertura da licitação;

(...)

10.2.3.3 – Comprovante de recolhimento de caução de garantia de proposta no valor de R\$7.856,14 (sete mil oitocentos e cinquenta e seis reais e quatorze centavos), em dinheiro, fiança bancária ou qualquer outra modalidade prevista em lei, efetuada até 48 (quarenta e oito) horas antes da abertura da licitação, na Tesouraria da SEMUSA – Secretaria Municipal de Saúde – Divinópolis/MG”.

- **Concorrência nº 004/2014**

“10.2.3 – QUALIFICAÇÃO FINANCEIRA

1 – As licitantes deverão comprovar através de documento arquivado na Junta Comercial, demonstrativo de que possui capital social integralizado mínimo de R\$87.670,33 (oitenta e sete mil, seiscentos e setenta reais e trinta e três centavos), na data da abertura da licitação;

(...)

10.2.3.3 – Comprovante de recolhimento de caução de garantia de proposta no valor de R\$8.767,03 (oito mil, setecentos e sessenta e sete reais e três

centavos), em dinheiro, fiança bancária ou qualquer outra modalidade prevista em lei, efetuada até 48 (quarenta e oito) horas antes da abertura da licitação, na Tesouraria da SEMUSA – Secretaria Municipal de Saúde – Divinópolis/MG”.

A cumulação destas exigências encontra óbice no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 2º. A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeitos de garantia de adimplemento a ser ulteriormente celebrado”.

Portanto, ou a Administração exige o capital social totalmente integralizado ou a garantia de participação.

Neste sentido, confira-se o entendimento desta Corte de Contas, solidificado na Revista do TCE, edição especial, “A Lei nº 8.666/93 e o TCEMG”, p. 170:

“Representação. Caráter alternativo dos elementos de comprovação da qualificação econômico-financeira. “(...) ante o disposto no §2º do art. 31 da Lei de Licitações, observa-se que a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no §1º do art. 56, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes. Assim, a Administração poderá estabelecer a exigência de comprovação limitada a um dos elementos previstos no parágrafo, visto que esses são alternativos e não cumulativos”. (Representação n.º 742151. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 11/12/2007) (g.n.)

“Licitação. Não-cumulatividade dos elementos de comprovação da qualificação econômico-financeira. “(...) a exigência contida no edital de cumulação de capital social mínimo ou patrimônio líquido e garantia de propostas contraria o art. 31, §2º, da Lei 8.666/93, e ainda restringe a ampla participação. (...) as irregularidades verificadas comprometem a isonomia do certame, favorecendo atributos de qualificação técnico e econômico-financeira que não refletem justificativas técnicas referentes às necessidades da contratação, em afronta à legislação vigente”. (Licitação n.º 703633. Rel. Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão do dia 18/10/2005) (g.n.)

Interessante registrar que esta prática é bastante utilizada pelo DEOP e também já foi repreendida pelo Tribunal de Contas da União, como se infere do seguinte julgado:

“Quanto à segunda irregularidade, a exigência de capital social mínimo correspondente a 10% do valor estimado da contratação simultaneamente com a garantia de participação, em valor correspondente a 1%, essa merece um maior aprofundamento.

Conforme já mencionei no Despacho em que adotei medida cautelar, o Tribunal, ao interpretar o dispositivo acima e examinar a possibilidade de exigências cumulativas de capital social mínimo e garantia como comprovante da situação financeira dos licitantes, tem entendido que essa possibilidade somente pode ser utilizada de forma alternativa.

Não socorre, portanto, ao DEOP/MG e à empresa C. R. Almeida, a argumentação, ora repetida, quanto à interpretação gramatical do advérbio 'ainda', presente no § 2º do art. 31, de que tal elemento teria natureza aditiva, não podendo ser considerado como alternância; nesse contexto, as exigências, conjuntamente, não estarão em conformidade com o dispositivo legal. Também não procede a alegação de que a obrigação, nos termos do edital, teria o intuito de, apenas, adicionar uma segurança a mais às propostas eventualmente apresentadas.

[...]

Comungo, portanto, da sugestão da unidade técnica de considerar falha de caráter formal. Cabendo, todavia, determinar ao Deop que abstenha-se, em

novas contratações, de se exigir capital social mínimo e, ainda, a prestação de garantia na forma disposta no art. 31, inciso III, da Lei 8.666/1993.

[...]

[ACÓRDÃO]

9.3.2. observar, em futuras licitações com recursos federais:

[...]

9.3.2.2. abstenha-se de exigir capital social mínimo, cumulativamente com a prestação da garantia prevista no art. 31, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, uma vez que o § 2º do mencionado artigo permite tão-somente à administração exigir, alternativamente, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo ou as garantias previstas no § 1º do art. 56 do referido diploma legal.” (g.n.)

A regra editalícia, como visto, impede, em tese, a obtenção de um maior número de participantes, razão pela qual entende ser indevida. Portanto, a regra é restritiva e viola os dispositivos da Lei Federal 8666/93.

2.1.3.5 – Projeto Básico insuficiente, ausência de Projeto Executivo, exigência de um número máximo de atestados de capacidade técnica, sendo um com características diferentes do objeto licitado - Concorrência nº 005/2011.

Verificou-se na documentação da Concorrência nº 005/2011, que o projeto básico não apresentou nível de precisão adequado para caracterizar a obra, a falta de projeto executivo e exigência de um número máximo de atestados de capacidade técnica, sendo um deles com características diferentes do objeto licitado. (art. 6º, IX, X, art. 7º e art. 40, § 2º de Lei 8.666/93)

Estes assuntos serão melhores detalhados no Relatório Técnico de Engenharia.

2.1.4 – Outras irregularidades - Concorrências nºs 009/2010, 010/2010, 005/2011, 003/2014 e 004/2014.

Situação encontrada

- Desobediência às disposições contidas na legislação pertinente.

Crítérios

- Lei Federal 8.666/93: art. 4º, parágrafo único, art. 38, caput e seus incisos, art. 40, §1º, art. 60, *caput*.

Evidências

- Processos licitatórios.

Causas

- Descumprimento de normas, contribuindo para as irregularidades apontadas.

Efeitos

- Assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa;
- Evitar que se dê execução a um contrato cuja existência não foi previamente analisada pela Administração.

Análise

Verificou-se na análise dos processos licitatórios, irregularidades que contrariam dispositivos legais, conforme abaixo discriminado:

2.1.4.1 – Ausência de pareceres jurídicos emitidos sobre as licitações - Concorrências nºs 009/2010, 010/2010, 005/2011, 003/2014 e 004/2014.

Verificou-se que os processos licitatórios, Concorrência nº 009/2010, Concorrência nº 010/2010, Concorrência nº 005/2011, Concorrência nº 003/2014 e Concorrência nº 004/2014, não se fizeram acompanhar do parecer jurídico emitido sobre a licitação.

A Lei de Licitações, em seu art. 38 dispõe que:

Art. 38 - O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

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

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

A finalidade do parecer jurídico emitido sobre a licitação, minutas de editais, contratos, acordos, convênios ou ajustes tem o condão de corrigir eventuais disfunções na Administração Pública.

Neste sentido esta Corte de Contas, no julgamento do Processo Administrativo nº 685019, se posicionou:

Razoável coerência da manifestação do parecerista jurídico. “A doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas estão postos no sentido de que ‘a manifestação jurídica, quando obedece a uma razoável coerência técnica ou doutrinária, não poderá ser censurada, tanto pelos controles internos da Administração, como pelo controle externo administrativo (via Tribunal de Contas), ou, ainda, pelo controle judicial. (...) No entanto, quando a manifestação jurídica for inteiramente descabida, desapoiada em qualquer interpretação razoável do texto legal e com isto levar a Administração a realizar contratação ruinosa, o profissional responsável pelo parecer responderá, solidariamente com o administrador, nos termos da legislação’. Nesse sentido são as seguintes decisões do TCU: ‘Parecer Jurídico – Tese Juridicamente Razoável – Se o administrador atua seguindo tese razoável firmada pelo órgão jurídico, não pode ser penalizado’ – TCU – Proc. 016.626/94-0 Decisão 074/97 – Relator: Ministro Carlos Átila – DOU 11/03/97. ‘Parecer Jurídico. – Importância – Quando o Administrador age com base em parecer bem fundamentado, que adota tese juridicamente razoável, em princípio, não pode ser condenado. É o entendimento do TCU e da doutrina’ – TCU – TC n. 25.707/82- 5 – Relator: Ministro Ivan Luz – DOU 19/06/94 (...)”. (Processo Administrativo n.º 685019. Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 14/08/2007).

Como verificado pela equipe de inspeção, a ausência de parecer jurídico emitido sobre os processos licitatórios analisados, contribuiu para as irregularidades apontadas, restando, portanto, incorreto o procedimento adotado pela Administração Municipal.

2.1.4.2 – Processos licitatórios com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos - Concorrências nºs 009/2010, 010/2010, 005/2011, 003/2014 e 004/2014.

Verificaram-se nos processos licitatórios as seguintes ocorrências:

- **Concorrência nº 009/2010**
 - Não constam as folhas 410 a 596;
 - Após a folha 627 (constam 16 folhas sem numeração)
 - Após a folha 628 (constam 12 folhas sem numeração)
 - Após a folha 810 (constam 50 folhas sem numeração)
 - Após a folha 843 (constam 12 folhas sem numeração)
- **Concorrência nº 010/2010**
 - Não constam as folhas 533 a 552
 - Após a folha 583 (constam 26 folhas sem numeração)
 - Após a folha 622 (constam 66 folhas sem numeração)
- **Concorrência nº 005/2011**
 - Folhas 29 a 75 com rasuras
 - Folhas 1.645 a 1.664 numerações repetidas com documentos diferentes
 - Não constam as folhas 1.718 a 1.726
 - Folhas 1.897 a 1.949 com rasuras
- **Concorrência nº 003/2014**
 - Após a folha 197 (constam 8 folhas sem numeração)
- **Concorrência nº 004/2014**
 - Após a folha 200 (constam 7 folhas sem numeração)

A Lei Federal nº 8.666/93 em seus artigos art. 4º, parágrafo único, art. 38, *caput* e seus incisos, art. 40, §1º, e art. 60, *caput*, determina que:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel

observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;*
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;*
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;*
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;*
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;*
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;*
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;*
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;*
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;*
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;*
- XI - outros comprovantes de publicações;*
- XII - demais documentos relativos à licitação.*

Art. 40. O edital conterà 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, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraíndo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Sobre este assunto, esta Corte de Contas se posicionou no julgamento do Processo Administrativo nº 616207:

“Processo Administrativo. Numeração das folhas dos autos. ”O processo não se encontrava numerado, conforme art. 38, caput, da Lei 8.666/93. (...) A numeração exigida pelo art. 38, caput, é a numeração sequencial de todos os documentos constantes do processo. A numeração destina-se a assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa, assegurando ainda a possibilidade do exame da evolução do procedimento. Assim sendo, considero irregular a falta de numeração do processo”. (Processo Administrativo nº 616207. Rel. Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão do dia 11/04/2006).

Não diferente o posicionamento do Tribunal de Contas da União, conforme as seguintes deliberações:

“Observe o correto sequenciamento das peças dos autos de processos e a devida numeração sequencial das folhas (arts. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, e 60, caput, da Lei 8.666/1993)”. Acórdão 1257/2004 Plenário.

“Nos procedimentos licitatórios que patrocinar observe, rigorosamente, o disposto nos arts. 7º, I (adoção de projeto básico). 21, § 4º (divulgação de alteração de edital); e 38, caput (definição do objeto licitado de forma clara e

sucinta e numeração das páginas dos processos licitatórios), todos da Lei n.º 8.666/1993, e alterações posteriores”. Acórdão 375/2005 Primeira Câmara.

“Deve ser observado o fiel cumprimento do art. 38, caput e seus incisos, e art. 40, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 1993, relativos à regular autuação e constituição dos processos licitatórios, em especial quanto à numeração das folhas e aposição de rubrica imediatamente após a juntada dos documentos da licitação ao processo”. Decisão 955/2002 Plenário.

“É necessário autuar os processos administrativos, com obediência à sequência de numeração cronológica, com o registro da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos nos autos”. Acórdão 115/2006-TCU-Primeira Câmara. (g.n).

Isto posto, entende-se que a ausência da numeração sequencial das folhas, bem como a falta de registro da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos nos autos dos processos licitatórios são irregulares e violam a Lei Federal nº 8.666/93.

2.1.5 – Negligência do Sistema de Controle Interno - Concorrências nºs 009/2010, 010/2010, 005/2011, 003/2014 e 004/2014.

Situação encontrada

- Editais com cláusulas restritivas;
- Ausência de pareceres jurídicos;
- Deficiência no controle da guarda dos processos licitatórios (processos com numeração irregular, faltando folhas, folhas sem numeração)

Critérios

- Constituição Federal de 1.988: arts. 70 e 74.

Causas

- Deficiência de controle pelos responsáveis pela guarda dos processos licitatórios.

Efeitos

- Descumprimento da legislação pertinente.
- Comprometimento da seriedade e confiabilidade da atividade administrativa bem como o extravio de documentos do processo.

Análise

Verificaram-se nos documentos dos processos licitatórios, a falta de fiscalização por parte do sistema de controle interno.

A finalidade do controle interno está prevista nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal.

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Sua importância está em fazer com que o administrador aja de acordo com os princípios da boa administração a fim de atender aos interesses da coletividade, apontando irregularidades, prevenindo erros e indicando soluções.

Diante o exposto, entende-se que a falta de fiscalização por parte do Sistema de Controle Interno, contribuiu para as irregularidades apontadas no presente relatório.

Conclusão

O processo licitatório analisado apresentou várias irregularidades, principalmente em restrição à competitividade do certame, contrariando o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República que determina: *“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços,*

compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”, impedindo a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração Municipal.

3. RESUMO DAS CONCLUSÕES

Realizada a presente inspeção foram constatadas as seguintes irregularidades:

- a) Realização da Concorrência Pública nº 005/2001 com inobservância a Lei de Responsabilidade Fiscal (*art. 16, I, II da LRF e art. 8º da Lei 8.666/93*);
- b) Publicação insuficiente do aviso da Concorrência Pública nº 005/2011 (*art. 21, II, III da Lei 8.666/93*);

c) Inclusão de cláusulas restritivas nos editais de licitação:

- c.1) Vedação de participação de empresas em consórcio (*art. 33 da Lei 8.666/93*);
- c.2) Exigência de Responsável Técnico (RT) da empresa integrante do quadro diretor ou de empregados permanente da licitante e de data única para a realização da visita técnica (*art. 30, III*);
- c.3) Exigência antecipada de garantia da proposta (*arts. 3º, 27 e 31, III da Lei 8.666/93*);
- c.4) Exigência cumulativa de capital social integralizado mínimo e de garantia de proposta (*art. 31, III e 56, §1º da Lei 8.666/93*);
- c.5) Projeto Básico insuficiente, ausência de Projeto Executivo, exigência de um número máximo de atestados de capacidade técnica, sendo um com características diferentes do objeto licitado (*art. 6º, IX, X, art. 7º e art. 40, § 2º de Lei 8.666/93*).

d) Outras irregularidades verificadas nos processos licitatórios:

- d.1) Ausência de pareceres jurídicos emitidos sobre as licitações (*art. 38, VI, parágrafo único da Lei 8.666/93*);
- d.2) Processos licitatórios com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de

numeração de documentos (*art. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, 40, §1º, e 60, caput, da Lei 8.666/93*).

c) Negligência do Sistema de Controle Interno (*arts. 70 e 74 da Constituição Federal de 1988*).

c.1) Editais com cláusulas restritivas (*art. 3º, caput, §1º, I, art. 30, III, art. 31, § 2º, art. 31, III, art. 33 da Lei 8.666/93*);

c.2) Ausência de pareceres jurídicos emitidos sobre as licitações (*art. 38, VI, parágrafo único da Lei 8.666/93*);

c.3) Deficiência no controle da guarda dos processos licitatórios (processos com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos (*art. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, 40, §1º, e 60, caput, da Lei 8.666/93*).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO E RESUMO DAS RESPONSABILIZAÇÕES

Na esteira dos comandos do artigo 141 do Regimento Interno – RI, deste Tribunal (Resolução nº 12/2008), submetemos à consideração superior, conforme a seguir, a proposta de encaminhamento para o trabalho.

Art. 141. O relatório da unidade técnica competente deverá ser conclusivo, contendo os fatos, a fundamentação e a sugestão das recomendações.

Na forma do disposto nos artigos 151 do RI e 77 da Lei Complementar nº 102, de 17/01/08 (Lei Orgânica deste Tribunal), recomenda-se que sejam chamados a se manifestarem sobre os achados os agentes públicos a seguir discriminados que, com base nas análises efetuadas, por suas ações ou omissões, deram, smj, causa às irregularidades encontradas.

Regimento Interno

Art. 151. Determinada a abertura do contraditório ou a realização de diligência, o processo será remetido à unidade competente para que formalize a citação ou intimação e o controle de prazo.

Lei Orgânica

Art. 77. O chamamento ao processo dos responsáveis e interessados bem como a comunicação dos atos e termos do processo far-se-ão mediante:

I - citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender;

II - intimação, nos demais casos.

4.1. RESPONSÁVEIS

Os responsáveis identificados durante a realização dos trabalhos (atos de nomeação/exoneração, endereço e CPF) encontram-se nominados nos quadros a seguir:

4.1.1 – Membros da Comissão Permanente de Licitação

- **Decreto nº 9.847 de 15/02/2011** - Mário Lúcio de Souza (Presidente), Karina Maria Kunz,- Cristina Maria Santos Carvalho, Jacira Virgínia Guimarães Mota, Renata Conceição Gomes Gontijo, Maria Deusdedit de Oliveira Santos.
- **Decreto nº 9.973 de 12/05/2011** - Nayara Aparecida Coelho.

Quadro 01

Achado	Procedimen to	Conduta	Evidência
- Falta da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira; - Ausência de parecer(es) jurídico(s) emitido(s) sobre a licitação;	CP 005/2011	- Descumprimento de normas e condições para licitar;	PP-3.1
- Falta da divulgação do aviso contendo o resumo do edital da licitação em jornal de grande circulação no Estado e também, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra;		- Descumprimento de normas e condições para licitar; - Possibilidade de favorecimento a determinada empresa;	
- Projeto Básico insuficiente; - Ausência de Projeto Executivo;		- Desobediência à legislação pertinente;	
- Exigência antecipada da comprovação de garantia de manutenção de proposta; - Vedação da participação de empresas em consórcio; - Exigência que o RT seja do quadro diretor ou empregado devidamente registrado; - Exigência de atestados com características diferentes do objeto licitado; - Exigência de número máximo de atestados;		- Cláusulas restritivas à competitividade do certame;	
- Processos licitatórios com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos.		- Deficiência de atos administrativos; - Assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa.	

- **Portaria nº 01 de 04/01/2010** – Rachel Maria da Silva (Presidente), Karina Alves de Oliveira, Simone de Freitas Guimarães e Carlos Bruno Guimarães Carvalho de Resende.

Quadro 02

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Falta da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira; - Ausência de parecer(es) jurídico(s) emitido(s) sobre a licitação;	CP 009/2010 CP 010/2010	- Descumprimento de normas e condições para licitar;	PP-3.2 PP-3-4
- Vedação da participação de empresas em consórcio; - Exigência que o RT seja do quadro diretor ou empregado devidamente registrado; - Exigência de data única; - Processos licitatórios com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos.		- Cláusulas restritivas à competitividade do certame; - Deficiência de atos administrativos; - Assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa.	

- **Portaria nº 03 de 08/01/2014** – Alysso Paulinelli Rabelo Vilaça (Presidente), Karina Alves de Oliveira, Sidney Henrique Duarte Martins e Maria Celma Pereira.

Quadro 03

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Ausência de parecer(es) jurídico(s) emitido(s) sobre a licitação;	CP 003/2014 CP 004/2014	- Descumprimento de normas e condições para licitar;	PP-3.3 PP-3-5
- Vedação da participação de empresas em consórcio;		- Cláusulas restritivas à competitividade do certame;	
- Exigência antecipada de garantia da proposta; - Exigência cumulativa de capital social integralizado mínimo e de garantia de proposta;		- Cláusulas restritivas à competitividade do certame;	
- Processos licitatórios com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos.		- Deficiência de atos administrativos; - Assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa.	

4.1.2 – Ordenadores de despesas

4.1.2.1 – Vladimir de Faria Azevedo - Prefeito Municipal

Quadro 04

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Realizar licitação com impacto orçamentário-financeiro superior ao previsto para os exercícios de 2012 e 2013; - Autorizar o procedimento licitatório sem comprovação de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.	CP 005/2011	- Responsabilidade do gestor sobre os atos da Prefeitura Municipal	PP-3.1
- Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade; - Realizar procedimento licitatório com publicação insuficiente do aviso da licitação; - Homologar, adjudicar, assinar o termo de contrato e o aditivo nº 002/2013.			
- Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade; - Assinar o termo de contrato.	CP 009/2010		PP-3.2
- Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade; - Assinar o termo de contrato.	CP 010/2010		PP-3-4
- Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade.	CP 003/2014 CP 004/2014		PP-3.3 PP-3-5

4.1.2.2 – Lúcio Antônio Espíndola de Sena - Superintendente de Obras e Projetos Especiais

Quadro 05

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Realizar licitação com impacto orçamentário-financeiro superior ao previsto para os exercícios de 2012 e 2013; - Autorizar o procedimento licitatório sem comprovação de que o aumento de despesas tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; - Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade; - Realizar procedimento licitatório com publicação insuficiente do aviso da licitação; - Realizar procedimento licitatório sem parecer(es) jurídico(s); - Licitar com Projeto Básico insuficiente e sem a existência do Projeto Executivo; - Emitir parecer sobre análise da documentação técnica; - Assinar o termo de contrato; - Assinar ordem de serviço; - Emitir justificativas para termos aditivos; - Assinar os termos aditivos nºs 001, 002 e 003/2012; 001, 002 e 003/2013.	CP 005/2011	- Ordenador de despesas por delegação	PP-3.1

4.1.2.3 – Rodrigo Pinto Resende Costa - Superintendente da Usina de Projetos

Quadro 06

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade; - Emitir justificativa para termo aditivo; - Assinar o termo aditivo nº 001/2014.	CP 005/2011	- Ordenador de despesas por delegação	PP-3.1

4.1.2.4 – Rosenilce Cherie Mourão Gontijo Resende – Secretária Municipal de Saúde

Quadro 07

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade; - Homologar, adjudicar, assinar o termo de contrato; - Assinar ordem de serviço; - Assinar termo de aditamento; - Assinar termo de paralização da obra; - Assinar termo de rescisão contratual.	CP 009/2010 CP 010/2010	- Ordenador de despesas por delegação	PP-3.2 PP-3-4

4.1.2.5 – Gilmar Gonçalves dos Santos – Secretário Adjunto de Saúde

Quadro 08

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade; - Homologar e adjudicar.	CP 009/2010 CP 010/2010	- Ordenador de despesas por delegação	PP-3.2 PP-3-4

4.1.2.6 – David Maia D'Oliveira – Secretário Municipal de Saúde

Quadro 09

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Realizar procedimento licitatório contendo cláusulas restritivas à competitividade; - Homologar, adjudicar, assinar o termo de contrato.	CP 003/2014 CP 004/2014	- Ordenador de despesas por delegação	PP-3.3 PP-3-5

4.1.3 – Controladoria Geral

4.1.3.1 – Kelson Ricardo Rios Lima – Controlador Geral

Quadro 10

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Emissão de parecer favorável a continuação do certame; - Informação que não existem cláusulas abusivas ou condição que impeça a realização do certame; - Informação que o processo foi devidamente analisado, saneado e sem irregularidades formais; - Existência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame; - Ausência de parecer(es) jurídico(s) emitido(s) sobre a licitação; - Deficiência no controle da guarda dos processos licitatórios (processos licitatórios com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos).	CP 005/2011	- Negligência do Sistema de Controle Interno	PP-3.1
- Existência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame; - Ausência de parecer(es) jurídico(s) emitido(s) sobre a licitação; - Deficiência no controle da guarda dos processos licitatórios (processos licitatórios com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos).	CP 009/2010 CP 010/2010		PP-3.2 PP-3-4

4.1.3.2 – Agilson Emerson da Silva – Controlador Geral (Decreto nº 11.359 de 07/02/2014)

Quadro 11

Achado	Procedimento	Conduta	Evidência
- Cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame; - Ausência de parecer(es) jurídico(s) emitido(s) sobre a licitação; - Deficiência no controle da guarda dos processos licitatórios (processos licitatórios com numeração incorreta e/ou rasurada, com folhas sem numeração e faltando registros da motivação de qualquer cancelamento ou alteração de numeração de documentos).	CP 003/2014 CP 004/2014	- Negligência do Sistema de Controle Interno	PP-3.3 PP-3-5

Informa-se que as infrações às normas legais apuradas neste relatório podem ensejar a aplicação do disposto no do Título IV, Capítulo I – Das Sanções, artigos 83 e 84 da Lei Orgânica desta Corte, com destaque para os dispositivos transcritos a seguir que, smj, guardam aderência com os fatos narrados neste relatório técnico:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

II - inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III - declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público.
[...]

Art. 84. A multa será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal dos infratores.

Parágrafo único. A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais.

CFOSEP, 12 de março de 2015.

Aroldo Sampaio Alves
Analista de Controle Externo
TC 5003-0