

RELATÓRIO MENSAL DE CONTROLE INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE QUANTO A PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES - ABRIL/2014

1. Introdução

O Controle Interno da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete no exercício de suas atribuições, notadamente, o disposto no item 5.5.5.5 do Manual de Controle Interno, anexo integrante da Instrução Normativa n.º 001, de 19 de outubro de 2009, passa a emitir relatório de controle interno referente ao mês de **abril de 2014**, com vistas ao efetivo gerenciamento e fiscalização interna dos processos administrativos licitatórios e de justificação de dispensa de licitação praticados durante o referido mês.

Ressalta-se que o presente relatório se norteará pelas disposições contidas na Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências” e suas alterações posteriores e na já mencionada Instrução Normativa n.º 001, de 19 de outubro de 2009, e bem como na Instrução Normativa n.º 004 de 11 de novembro de 2012, que estabelecem, dentre outras atribuições, os exames de procedimentos e rotinas da Comissão Permanente de Licitação e a emissão de relatórios mensais por parte desta Comissão quanto aos processos licitatórios.

Cabe ressaltar que desde o ano de 2013, contamos com a implantação da modalidade Pregão (Lei 10.520 de 17 de junho de 2002), no âmbito da Câmara Municipal, o que possibilitou a realização de registro de preços utilizando essa modalidade de licitação.

Por sua vez, a Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, criou normas gerais para licitações e contratos na Administração Pública, estabelecendo os princípios que devem nortear as contratações pela Administração. Ademais, a legislação em tela prevê os tipos e modalidades de licitações que podem ser utilizadas para contratação de serviços ou para aquisição de bens.

Salienta-se que cabe à Comissão de Controle Interno verificar se os atos jurídicos praticados se subsumem aos dispositivos legais, bem como se o procedimento seguido está em conformidade com as normas supracitadas adequando-se perfeitamente a elas.

Por fim, o presente relatório, em conformidade com os preceitos constitucionais, visa comprovar a legalidade e avaliar os resultados, principalmente no que tange a impessoalidade na contratação de serviços ou aquisição de bens, posto que são fornecedores pessoas físicas ou jurídicas.

2. Relatório

2.1.1. Dos processos administrativos de dispensa de licitação.

Os processos administrativos de justificação são aqueles que visam justificar a ausência de processo licitatório, por ser dispensável por expressa disposição legal. O art. 24 do Estatuto das Licitações prevê expressamente em rol taxativo os casos de dispensa.

Reverendo os arquivos da Câmara Municipal, extrai-se que foram arquivados 02 processos de dispensa, quais sejam, os Processos Administrativos n.ºs 045, 046 **todos de 2014**, assim, vamos à análise individualizada:

Processo Administrativo n.º 045/2014:

Cuida o processo da contratação de empresa para renovação da assinatura da Revista Época.

Conforme verificação realizada por meio de check-list, todos documentos e atos necessários ao regular tramite do processo foram detectados.

Processo Administrativo n.º 046/2014:

Trata o processo da contratação de empresa para prestação de serviços de treinamento ao pessoal da seção de informática da secretaria da Câmara.

Foi verificado por meio de check-list, que a maioria dos documentos necessários ao certame estavam presentes nos autos, entretanto, não consta a pesquisa de mercado com a consequente aferição de preços.

Em que pese o serviço ser especializado, a ausência de outras empresas no certame se justificou por meio de documento lançado nos autos de fls.04.

Apesar do documento não se encontrar assinado e datado, há justificativas da necessidade de capacitação dos servidores pela mesma empresa, que presta serviços desta natureza na Câmara, logo, teriam maior capacidade de informar e atuar na resolução dos problemas provindos desse tipo de situação.

Mesmo assim, deveria o setor responsável, realizar a pesquisa de preços de prestadoras de serviços dessa natureza, e caso houvesse apenas uma, justificar esse fato em termo nos autos.

Também, verifica-se que a dispensa de licitação não seria o melhor nesses casos, ao passo que caberia a inexigibilidade de licitação, nos moldes do art.25 c/c art. 13, inc.VI, ambos da LLCA. Por ser o objeto a contratação de serviço técnico e profissional, e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

2.2.2 – Do processo administrativo licitatório

Os processos administrativos licitatórios são aqueles que visam aquisição de bens ou a prestação de serviços cujo valor previsto para o exercício exceda o limite dispensável, ressalvados os casos previstos nos arts. 24 e 25 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que prevêem casos de dispensa e inexigibilidade, respectivamente.

Reverendo os arquivos da Câmara Municipal, nota-se que foi concluído pela Comissão de Licitação, nomeada pela Portaria 056/2012 e 030/2013, **1 processo licitatório**, com número de ordem n.º **053 do ano de 2014**.

Processo Administrativo nº 053/2014

Cuida o processo da contratação de empresa para prestação de serviços, sob demanda, de manutenção predial, preventiva e corretiva da sede da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete.

Em controle realizado por meio de check-list em processos administrativos licitatórios foram detectadas as seguintes ocorrências:

1. Edital – item 7.1.12 – prova de registro e inscrição no CREA da pessoa jurídica e de seus responsáveis.

Conforme se verifica em fls. 04/14 dos autos, na descrição dos serviços no Termo de Referência, estão contempladas diversas espécies de serviços, que vão desde pintura à parte elétrica, portanto, várias espécies de qualificação técnica para execução de serviços diversos, seriam exigíveis para execução do objeto.

Todavia, o tipo de serviço licitado não seria exatamente de execução estritamente técnica, como por exemplo, a execução de uma obra de um novo edifício, com planta e etc., pois, nas palavras de Marçal Justen Filho, nos Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (p.322/323, ed.11ª), ressalta que: “O conceito de qualificação técnica é complexo e variável, refletindo a heterogeneidade dos objetos licitados. Cada espécie de contratação pressupõe diferentes habilidades ou reconhecimentos técnicos. [...] a determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades das necessidades que o Estado deve realizar. Caberá à Administração, na fase interna antecedente à própria elaboração do ato convocatório, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes.”

“[...] Não é suficiente, por outro lado, delimitação implícita dos requisitos técnicos de participação. As exigências quanto à qualificação técnica devem estar previstas de modo expreso. Para tanto, a Administração deverá verificar os requisitos para desempenho das atividades que constituirão encargo do sujeito contratado. Eventualmente, a execução da prestação pressupõe o domínio de determinado tipo de habilidade ou de certas tecnologias; em outros casos, faz-se necessário a posse de certo maquinário; em outros, é imprescindível a participação de pessoal qualificado. **Admite-se a comprovação de experiência anterior na execução de prestação semelhantes. O conceito de “qualificação técnica” permite, por isso, ampla definição para o caso concreto.**”

“[...] Alude-se, nessa linha, à qualificação técnica real. Significa que a qualificação técnica a ser investigada é não apenas aquela teórica, mas também a efetiva, concreta, prática. É a titularidade de condições práticas e reais de execução do contrato. Em vez de exame apenas teórico do exercício da atividade, as exigências voltam-se para a efetiva condição prática de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado.”

Desta feita, observa-se na jurisprudência do TCE-MG os seguintes julgados:

[Denúncia. Qualificação técnica.] A qualificação técnica, nas palavras de José Cretella Júnior, em sua obra Das Licitações Públicas, se presta ao seguinte fim: '[...] para a concretização plena do objeto do contrato, [...] o licitante deverá apresentar prova de que tem aptidão para contratar, bem como que se apóia em infraestrutura suficientemente idônea para a execução do objeto do ajuste, nas condições e prazos assinalados no edital'. (CRETELLA JÚNIOR, José. Das Licitações Públicas. 1993, p. 202). [Denúncia n. 750.321. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 03/06/2008]

[Exigência de registro no CRA. Ilegalidade.] [...] entendo que a exigência de prova do registro ou inscrição da licitante e de seu responsável técnico no CRA, no caso específico dos autos, não tem respaldo legal. [...] a disposição contida na cláusula editalícia em comento não se justifica, pois a exigência de registro somente se mostra válida quando estiver amparada por lei que restrinja o exercício da atividade, [conforme se depreende da interpretação do art. 170 da CF/88]. [...] a Administração, ao exigir o registro no CRA, como condição de habilitação, não cuidou de demonstrar a exceção constitucional. O doutrinador Marçal Justen Filho elucida de forma cristalina a matéria: 'A primeira ponderação a fazer consiste na impossibilidade de impor limites ao exercício de uma atividade ou profissão a não ser em virtude de lei. Essa é uma garantia consagrada no art. 170, parágrafo único, da CF/88. Já o art. 5º, XIII, assegura a liberdade de profissão, ressalvando apenas qualificações profissionais estabelecidas em lei. Portanto, o inc. I do art. 30 apenas pode ser aplicado se e quando houver uma lei restringindo o livre exercício de atividades'. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 314). [Representação n. 719.380. Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 05/12/2006] g.n.

Portanto, a referida exigência no edital é descabida, e pode restringir a participação de outros licitantes no certame, causando grave prejuízo à Administração.

Ainda, tal restrição poderia ensejar impugnação do edital junto ao TCE-MG, o que fatalmente poderia suspender o certame.

O objetivo da licitação é angariar o maior número de concorrentes, ou seja, deve-se ampliar o rol de participantes, e é claro, não deixando de considerar os requisitos necessários para a participação, porém, em contrapartida, ampliar o reforço na fiscalização do contrato, e ainda, instituir sanções e responsabilização para o caso de descumprimento do contrato.

Recomenda-se, na elaboração dos editais, que as exigências deste tipo sejam sempre muito bem fundamentadas, pois, como visto, somente em casos específicos, determinados por lei, poderiam ser exigidas, sendo que para cada exigência, em contrapartida devem existir justificativas.

CONTROLE INTERNO

Diante disso, para o objeto licitado no caso dos autos, percebe-se que um simples atestado técnico – tanto de ente público ou particular - seria suficiente para garantir e verificar a capacidade de execução do objeto.

Conclui-se que nas próximas licitações não seja feito este tipo de exigência, a não ser em caso de obras que necessitem realmente de responsabilização técnica, como no caso da construção de uma parte agregada ao edifício, ou no caso da execução de um projeto elétrico e etc.

2. Termo de Referência

O termo de referencia visa subsidiar a Administração na elaboração das diretrizes que darão ordem e forma à licitação na modalidade preta, notadamente no que tange ao objeto, condições da licitação e a contratação que se seguirá como licitante vencedor. É o documento que mais sofrerá variação de conteúdo, em vista das peculiaridades do órgão licitante e, principalmente, do objeto licitatório.

Em vista disso deve a Administração de antemão, realçar as possíveis sanções administrativas, a que estarão sujeitos os eventuais infratores, até mesmo como forma de desestímulo.

É muito freqüente que a Administração seja prejudicada em razão do comportamento de licitantes e contratados que agem em relação a ela com flagrante má-fé, buscando ampliar os seus benefícios privados em detrimento do interesse público.

Em vista disso, cabe frisar que há um dever da administração na aplicação de sanções quando necessárias, e em razão disso, devem constar no termo de referência.

3. Sanções Cabíveis

Segundo Joel de Menezes Niebuhr, no livro Pregão Presencial e Eletrônico, p.243, estabelece que *“a Lei 10.520/02 prescreve sistemática própria para a aplicação de sanções administrativas, que diverge da sistemática da Lei 8.666/93. Então, em relação às sanções, não se deve cogitar de aplicação subsidiária da Lei 8.666/93, na medida em que a Lei 10.520/02 não foi omissa. Em editais de pregões, em contratos decorrentes de pregões, as sanções são as do artigo 7º da Lei 10.520/02.*

O artigo 87 da Lei 8.666/ 93 prevê quatro tipos de sanção administrativa, quais sejam, advertência. Multa, suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade. No entanto, o dispositivo supracitado não prevê quais as situações que ensejariam a aplicação de cada uma de tais penalidades, o que leva autores do porte de Marçal Justen Filho a reputar inconstitucional a aplicação de tais sanções conquanto os tribunais a reconheçam como válidas.”

No edital, objeto dessa análise, consta no item 15.1, menção a sujeição do vencedor às penalidades previstas nos artigos 86 e 87 da Lei 8.666/93, quando o correto seria a imposição das sanções do artigo 7º da lei 10.520/02.

Portanto, na realização dos pregões, somente deverão ser consideradas as sanções contidas na lei do Pregão, e não as da Lei 8.666/93, uma vez que a Lei 10.520/02 não foi omissa.

3. Designação do Pregoeiro

Outro fato a ser mencionado, é quanto a portaria de designação do pregoeiro. Conforme dispõe a IN-TCE/MG: nº02/2010, em seu artigo 2º, inciso I, alínea “o”, nos procedimentos licitatórios deverão conter o ato de designação da comissão de licitação, do pregoeiro e da equipe de apoio.

Também assim, o Decreto Municipal nº 261, em seu art.21 diz que: “Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte: [...] VI – designação do pregoeiro e equipe de apoio”.

Assim, como não poderia deixar de ser, esta portaria de designação, quando da existência de processo administrativo licitatório, deve estar contida dentro dos autos para ciência de todos os atores envolvidos no certame.

4. Cópia da Nota de Empenho

Conforme dispõe a IN-TCE/MG: nº02/2010, em seu artigo 2º, inciso III, alínea “c”, nos procedimentos licitatórios deverão conter a nota de empenho, quando for o caso.

3. Conclusão

Após detido exame dos documentos que compõe os processos administrativos enumerados acima, verificou-se que:

Processos em Contratação Direta:

O processo administrativo 045/2014, encontra-se regular.

Entretanto, o processo 046/2014 requer alguns comentários: Conforme os comentários lançados acima, é necessário repisar a necessidade da pesquisa de mercado e de preço, que devem estar formalizada nos autos, de modo a demonstrar a lisura do certame, pois todos atos no processo devem ser justificados e motivados.

Também assim, a IN- TCE/MG nº 02/2010, informa em seu inciso II, e alíneas, que: [...] II – Quanto aos processo de dispensa e inexigibilidade de licitação: [...] c) indicação precisa, suficiente e clara do objeto da contratação e do seu valor estimado, acompanhada dos fundamentos e estudos técnicos pertinentes e da pesquisa de mercado, se for o caso; [...] d) razão da escolha do fornecedor; [...] f) justificativa do preço.

Assim, em todas contratações desta natureza, devem ser observados os requisitos acima.

Processos Licitatórios

No processo administrativo nº 053/2014, conforme foi ressaltado em linhas acima, foram detectadas as seguintes ocorrências que quando da realização de novos certames, os servidores envolvidos nos processos licitatórios deverão observar para que não se repitam, vejamos:

C **ONTROLE INTERNO**

- Não exigir nos editais prova de registro e inscrição no CREA da pessoa jurídica e de seus responsáveis, uma vez que esta exigência deve ter justificção para tanto e poderá ensejar a suspensão da licitação, caso seja argüida no TCE/MG.
- No termo de referência deve conter as sanções cabíveis para o caso de inadimplemento.
- As sanções cabíveis, quando no caso da realização do pregão, pelo princípio da especificidade, devem ser somente as que estão contidas no art. 7º da Lei 10.520/2002 e não as da Lei 8.666/93, sob pena de eventualmente incorrer em inconstitucionalidade, conforme a ótica do julgador.
- A designação do Pregoeiro e equipe devem estar obrigatoriamente contida nos autos.
- A cópia da nota de empenho deve estar contida nos autos, conforme inciso III, do art. 2º da IN-TCE/MG nº 02/2012.

Portanto, estas foram as ocorrências detectadas nos processos deste mês de **abril/2014**, sendo que esta Comissão redigirá novas instruções e notificações no sentido de serem atendidas a exigências da LLCA.

É o que tínhamos a Relatar.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 23 DE MAIO DE 2014.

Membros da Comissão Permanente de Controle Interno:

Anderson Leonardo Tavares

Édia Luciene Magalhães de Carvalho Neto

Anderson Henriques Ferreira