



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO



Parecer nº 10/2016 – Controladoria Interna

Referência: Mem. Nº 008/ Licitação de 03 de agosto de 2016

Assunto: Contratação de Serviço de Limpeza

Interessado (a): Comissão Permanente de Licitação

Tratam os autos de contratação de empresa especializada em serviço de limpeza, conforme memorando nº 15/2016 do Departamento de Compras, Estoques e Patrimônio.

O serviço de limpeza será contratado para manter a higiene e conservação dos gabinetes dos Vereadores e Plenário haja vista as férias e dispensa médica das servidoras encarregadas neste serviço.

Apontamos que a contratação estará sendo justificada no art. 24, inc. IV da lei de licitações, logo, situação emergencial.

Cabe ressaltar que há parecer jurídico comprovando a legalidade do processo portanto esta controladoria se pautará em realizar apenas a conformidade e cumprimento das exigências do Departamento Jurídico.

RELATÓRIO:

DO CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 74, estabelece as finalidades do sistema de controle interno, a lei 2.454 de 23 de outubro de 2014 estabelece em seu art. 15, II ao Controle Interno, dentre outras competências, “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Legislativo”.

Tendo em vista que a contratação sub examine, implica em realização de despesa, resta demonstrada a competência do Controle Interno para análise e manifestação.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO



DAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS SEM LICITAÇÃO

A contratação direta, por dispensa de licitação, em situações de emergência decorrente da falta de planejamento é indesejada, mas não é ilícita, devendo se revestir de cautelas para garantir o atendimento de princípios administrativos e apuração das causas e responsáveis.

A Constituição Federal exigiu, em seu art. 37, XXI, que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

As exceções à regra da licitação devem ser previstas em lei. É o caso da contratação direta, mediante dispensa, no caso de emergência.

Com efeito, a contratação direta emergencial se baseia em situações excepcionais, em que um fato extraordinário, que foge à previsibilidade ordinária do administrador, traz a necessidade irresistível de a Administração contratar em curto espaço de tempo que se mostra incompatível com a tramitação de uma licitação.

Nesse sentido, reza o art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, in verbis:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

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

A contratação emergencial, quando a situação urgente é causada pela própria Administração, é indesejável. A falta de planejamento, o atraso ou a omissão do administrador não podem abrir as portas para se dispensar a competição decorrente do certame licitatório, pois



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO

Câmara Municipal
FLS 70
Cáceres, MT

isso poderia dar espaço para direcionar a contratação pública, contrariando a exigência constitucional da impessoalidade. Trata-se do que se denominou de “emergência fabricada”.

No entanto, ainda que haja desídia do administrador, haverá uma necessidade pública que, muitas vezes, não pode ficar insatisfeita enquanto se espera a realização regular de uma licitação. Nesses casos, o Tribunal de Contas da União e a Advocacia-Geral da União passaram a admitir, em caráter excepcional, a contratação direta pelo tempo estritamente necessário à realização de novo certame, desde que seja apurada, concomitantemente, a causa da dispensa e responsabilizados eventuais culpados.

Segundo Lucas Rocha Furtado, “entendimento do Tribunal de Contas da União vinha sendo no sentido de considerar que a desídia do administrador não poderia justificar a contratação emergencial sem licitação”. No entanto, prossegue o Procurador do Ministério Público Especial, “com o advento do Acórdão nº 1.876/2007, o Plenário do TCU sinalizou mudança nesse entendimento”.

Com efeito, naquele julgamento, o TCU decidiu o seguinte:

TCU: “RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. QUESTÕES RELACIONADAS A LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSAS FUNDAMENTADAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO APRESENTADO PELO ADMINISTRADOR. NÃO-PROVIMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA.

1. A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas”.

(Acórdão 1876/2007-Plenário, Processo nº 008.403/1999-6, Rel. Aroldo Sedraz, 14.09.2997).



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO



Seja qual for a origem da emergência, será cabível a contratação direta, o que não é desprovido de consequências jurídicas. Ao tratar do tema na esfera do Poder Executivo Federal, a Orientação Normativa nº 11/2009 da Advocacia Geral da União, dispôs o seguinte:

ON nº 11/2009 da AGU: “A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”.

Assim, é preciso distinguir ainda a contratação de serviços públicos contínuos, cuja interrupção seria danosa à sociedade, das contratações feitas sem essa nota de regularidade temporal, a exemplo de serviços para desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação (Instrução Normativa nº 04/2010 da SLTI-MPOG).

No primeiro caso, a interrupção da prestação é maléfica para sociedade e desnatura a própria natureza prestação do serviço, que tem na continuidade uma de suas características essenciais. Logo, ainda que causa que resultou na situação de emergência, como decidiu o TCU, decorra da falta ou insuficiência do planejamento administrativo, a situação de emergência legal estará caracterizada, podendo ensejar a contratação direta.

A contratação direta, contudo, não significa burla aos princípios administrativos. Em primeiro lugar, a lei exige que o contrato seja somente celebrado após procedimento simplificado de concorrência, para justificar a escolha do executante, de modo a garantir uma disputa entre potenciais fornecedores (art. 26, parágrafo único, II da Lei nº 8.666/93).

Se se tratasse da compra de bens mediante dispensa com base no pequeno valor (art. 24, II da Lei nº 8.666/93), a competição se daria pelo sistema de cotação eletrônica, conforme manda art. 4º, §2º do Decreto nº 5.450/2005, que foi regulamentado pela Portaria nº 306/2001 do MPOG. No entanto, a hipótese dos autos é diversa, o que não exime o gestor de buscar a realização, na maior medida possível, do princípio da competição (art. 3º da Lei nº 8.666/93).

Assim, embora temporária, a jurisprudência revestiu a contratação emergencial de outras cautelas. Vale a pena transcrever as exigências que têm sido feitas pela Corte de Contas Federal:



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO

TCU: “alerta à ELETROBRAS-Distribuição Piauí de que, quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, é indispensável a consulta ao maior número possível de fornecedores ou executantes para o integral atendimento dos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993, a fim de que efetivamente possa ser selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração” (item 9.3, TC-001.233/2011-4, Acórdão nº 955/2011– Plenário).

TCU: “Representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas na aquisição de sistema de interceptação e monitoração telefônica pela Secretaria da Segurança Pública - Sesp/PR, no âmbito do Convênio SENASP/MJ n. 150/2002. Determinação sobre a formação das justificativas de preços nas contratações diretas e sobre a negociação para obter a melhor proposta para a Administração.

9.1. [...] conhecer da Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;9.2. [...] acolher as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Sr. [omissis], Secretário da Segurança Pública do Estado do Paraná;9.3. determinar à Secretaria da Segurança Pública do Estado do Paraná que, quando da realização de aquisições à conta de recursos federais:

9.3.1. observe o disposto no inciso III do Parágrafo único do art. 26 da Lei n.º 8.666, de 1993, formalizando devidamente a justificativa preço para as contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade de licitação), de modo a demonstrar a adequação dos custos orçados ou a conformidade da proposta apresentada aos preços de mercados;9.3.2. intente, sempre que possível, junto ao contratado, ainda que nos casos dispensa ou inexigibilidade de licitação, negociação com vistas à obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, conforme o art. 3º da Lei n.º 8.666, de 1993;[VOTO]3. No mérito, observo que as ocorrências apontadas pela unidade técnica convergem, essencialmente, para os seguintes pontos: [...]; b) a ausência de justificativa de preço; [...].[...]16. Quanto ao segundo ponto, consistente na ausência de justificativa de preço, conforme estabelece o Parágrafo único, inciso III, do art. 26 da Lei n.º 8.666, de 1993, muito embora não se tenha seguido a formalidade requerida pela Lei, com a demonstração da adequação dos custos orçados, mediante, por exemplo, a consulta aos preços praticados pela empresa contratada em outras oportunidades, entendo que nem por isso se deva concluir pela ocorrência de irregularidade.



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO



17. Primeiramente, observo que o valor inicialmente estimado pela Sesp/PR [...] contou com a anuência expressa do órgão concedente, ou seja, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça - Senasp, a qual, por conhecedora e disseminadora do sistema em questão, faz presumir que estava hábil a atestar a adequação do orçamento apresentado.

18. Verifico, ainda, que houve uma redução no valor inicialmente estimado pela Sesp/PR e aquele efetivamente contratado junto à empresa [omissis], passando de R\$ 1.596.011,00 [...] para R\$ 1.500.000,00 [...], representando, assim, um decréscimo de 6,4%. [...] 22. Desta forma, em que pese a Sesp/PR pudesse ter melhor formalizado a justificativa de preço da contratação, bem assim empreendido uma melhor negociação com a empresa [omissis], entendo que os argumentos apresentados podem ser acolhidos, cabendo, no entanto, a expedição de determinações corretivas ao órgão responsável, com vistas a melhor formalização da justificativa de preço e ao estabelecimento, sempre que possível, de negociação, objetivando, deste modo, a obtenção de uma proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos da Lei n.º 8.666, de 1993.

AC-2314-43/08-P Sessão: 22/10/08 Grupo: II Classe: VII Relator: Ministro Guilherme Palmeira - FISCALIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO

TCU: “DISPENSA DE LICITAÇÃO. DOU de 05.04.2011, S. 1, p. 113. Ementa: alerta à CEPLAC/SUPOR/AFLO no sentido de que, na formalização dos processos de dispensa de licitação, observe com rigor os preceitos da Lei nº 8.666/1993, em especial as hipóteses em que a licitação é dispensável (art. 24), a obrigatoriedade nas obras e serviços da existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (art. 7º, § 2º, inc. II, c/c art. 7º, § 9º), a vedação da indicação de marcas (art. 7º, § 5º, c/ c art. 7º, § 9º), os critérios de publicidade (arts. 16 e 26, “caput”), os casos em que é obrigatório o instrumento contratual (art. 62, “caput”), bem como os elementos que a instruirão relacionados no parágrafo único do art. 26” (item 9.7.6, TC-014.388/2005-9, Acórdão nº 1.920/2011-1ª Câmara).

TCU: “alerta ao CREA/PI no sentido de que, quando da aquisição de bens ou contratação de serviços com licitação dispensável, nos casos autorizados pela Lei nº 8.666/1993, realize prévia pesquisa de preços no mercado local e, em caso de necessidade de contratações diversas de mesma natureza, atente para a necessidade de revezamento de



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO



fornecedores e/ou a juntada de cotações de diferentes fornecedores nos respectivos processos, além de evitar o fracionamento de despesas, observando-se os limites do art. 24 da supracitada Lei (item 9.5, TC-003.832/2008-7, Acórdão nº 1.038/2011-Plenário).

TCU: “alerta à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri no sentido de que: a) utilização do instituto da dispensa de licitação por emergencialidade somente nos casos em que se comprovar a presença dos pressupostos estabelecidos pela Lei nº 8.666/1993, no seu art. 24, inc. IV, em que não haja realmente possibilidade de se realizar um procedimento licitatório normal, ante os prejuízos que isso poderia causar; b) instrução dos processos de dispensa por emergencialidade com a necessária e imprescindível justificativa de preços, não sendo suficiente apenas a inserção das cotações de preços obtidas com três ou mais empresas desacompanhada de análise fundamentada dos valores apresentados e contratados” (itens 1.5.1.2 e 1.5.1.3, TC-015.455/2009-0, Acórdão nº 4.442/2010-1ª Câmara).

Portanto, não comete ato de improbidade administrativa, nem crime de dispensa indevida de licitação, o gestor que, em razão de algum problema administrativo, vê-se na premente necessidade de efetuar uma contratação direta para satisfazer o interesse público, evitando um mal maior, num juízo de proporcionalidade, que seria deixar a população desprovida do resultado da contratação.

DA CONFORMIDADE

Segundo a norma ABNT NBR ISO/IEC 17000:2005, a Avaliação da Conformidade é a “demonstração de que requisitos especificados relativos a um produto, processo, sistema, pessoa ou organismo são atendidos”.

Subentende-se que qualquer avaliação feita para verificar se um objeto atende a requisitos pré-estabelecidos encaixa-se neste conceito. Entretanto, há que se distinguir a avaliação da conformidade feita pontualmente, daquela feita sistematicamente, que é o campo da avaliação da conformidade que nos interessa abordar.

Neste sentido, para fins didáticos, cabe introduzir um conceito de avaliação da conformidade que não é o apresentado na NBR ISO/IEC 17000:20005, mas tem significado



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO



semelhante, além de permitir uma análise mais crítica do contexto em que a atividade é exercida no Brasil.

“A Avaliação da Conformidade é um processo sistematizado, com regras pré-estabelecidas, devidamente acompanhado e avaliado, de forma a propiciar adequado grau de confiança de que um produto, processo ou serviço, ou ainda um profissional, atende a requisitos pré-estabelecidos por normas ou regulamentos, com o menor custo possível para a sociedade”.

Este conceito preconiza a ideia de tratamento sistêmico, pré-estabelecimento de regras e, como em todo sistema, acompanhamento e avaliação dos seus resultados.

Existem ainda duas outras definições para avaliação da conformidade, todas com o mesmo significado:

a) Segundo a ABNT ISO/IEC Guia 2, a Avaliação da Conformidade é um “exame sistemático do grau de atendimento por parte de um produto, processo ou serviço a requisitos especificados”;

b) Na visão da Organização Mundial do Comércio – OMC, a Avaliação da Conformidade é “qualquer atividade com objetivo de determinar, direta ou indiretamente, o atendimento a requisitos aplicáveis”.

Para concluir a Avaliação da Conformidade, que será feita nestes autos tem o objetivo de assegurar a administração pública que o processo está de acordo com as normas ou regulamentos previamente estabelecidos.

CONCLUSÃO

O presente trabalho referiu-se a realização de Auditoria de Conformidade na contratação de empresa especializada em fornecimento de Serviço de Limpeza efetuada pela Câmara Municipal norteadada pelo Inc. IV do art. 24 da lei de licitações (e Demais apontamentos do Departamento Jurídico).

A partir das análises efetuadas identificamos o seguinte:

1. Não consta nos autos alteração dos itens 4 e 7 do projeto base onde se deve mudar o enquadramento da contratação e prever o prazo máximo de 120 dias para a



ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO



- contratação assim como sua rescisão caso a licitação fique pronta antes deste prazo acordado;
2. Na justificativa de Fl. 41 observamos que mais uma vez a contratação foi justificada pelo Inc. II do art. 24 da lei de licitações e não pelo Inc. IV de mesmo artigo da referida lei conforme orientação Jurídica;
 3. Há a devida justificativa do preço contratado;
 4. Foram acostados aos autos Portaria das férias e atestado médico das servidoras que prestam o serviço de limpeza na Câmara Municipal de Cáceres assim como um termo de justificativa de fls 41, 42, 43, Cópias dos autos da licitação do novo PCCS da referida Câmara onde o cargo de auxiliar de serviços gerais será provavelmente extinto, tudo para justificar a contratação emergencial.
 5. Nas folhas de 54 à 62 o Departamento Jurídico analisou novamente o processo e o mesmo deu parecer de conformidade para o prosseguimento do processo;
 6. Para finalizar acostaram aos autos cópia de consulta técnica junto ao TCE – MT para sanar dúvidas quanto ao fracionamento de despesas.

Logo este controlador interno conclui pela conformidade do processo e seu prosseguimento após correções dos apontamentos de nº 1 e 2 da análise de conformidade desta Controladoria.

Cabe Ressaltar que para a contratação emergencial conforme orientação da AGU na ON nº 11/2009 da AGU:

“A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”.

Portanto recomendo que se abra um procedimento administrativo para investigar a causa da situação emergencial e uma possível responsabilização do agente que lhe deu causa se houver.

É o parecer.




ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMARA MUNICIPAL DE CÁCERES
CONTROLE INTERNO



Encaminhem-se os autos ao Presidente da Câmara Municipal, para conhecimento.

Cáceres-MT, 03 de Agosto de 2016.


LUCAS PINHEIRO SPOSITO
Controlador Interno