



## Câmara Municipal de Colatina

Palácio Justiniano de Melo e Silva Neto  
Estado do Espírito Santo

### RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 002/2019

Processo nº: <b>218/2019</b>	Modalidade de auditoria: <b>Conformidade</b>	Plano Anual de Auditoria Interna: <b>Cronograma Anual De Auditoria, Anexo I, Item nº 2.4.</b>
Área Auditada: <b>Licitações e Contratos</b>		
Período auditado: <b>2019</b>	Período de realização da auditoria: - Planejamento: <b>15 a 26 de julho</b> - Execução: <b>29/07/2019 a 02/09/2019</b> - Relatório sintético de submissão de achados: <b>27/08/2019 a 26/09/2019</b> - Relatório de Auditoria: <b>30/09/2019</b>	

#### Responsável pelo Órgão

Nome: **Eliesio Braz Bolzani**

Cargo: **Presidente**

Período: **2019 – 2020**

#### Chefe dos Serviços de Licitações e Contratos

Nome: **Cristiane Salume Marino**

Cargo: **Assistente Operacional**

#### Auditor Público Interno

Nome: **Lucas Lamborghini Degasperi**

Matrícula: **000673**



### Sumário

1 – Considerações Preliminares .....	1
2 – Objetivo .....	1
3 – Questões De Auditoria .....	1
3.1. Pregão Presencial .....	1
3.2. Dispensa De Licitação.....	2
4 – Metodologia Utilizada .....	2
5 – Achados Decorrentes Das Questões De Auditoria .....	4
5.1 - Processos De Dispensa De Licitação .....	5
5.2 - Processo Pregão Presencial.....	8
6. Achados Não Decorrentes Das Questões De Auditoria .....	21
6.1 - Processos De Dispensa De Licitação.....	21
6.2 - Processo Pregão Presencial N° 001/2019.....	24
7 – Conclusão.....	26
8 – Propostas De Encaminhamento .....	27



## 1 – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumprindo determinação contida no Plano Anual de Auditoria Interna para o exercício de 2019, foi realizada auditoria nos processos de licitação da Câmara Municipal de Colatina, entre os meses de julho e agosto, abrangendo as aquisições de bens e serviços praticados no período de janeiro a junho de 2019.

Os exames foram efetuados de acordo com as Normas de Auditoria Governamental – NAG's e o Manual de Auditoria Interna, na forma regulada pelas portarias nº 59 e 63 de 2018, bem como em conformidade com as disposições constitucionais e legais, notadamente aquelas constantes da Lei Complementar Municipal nº 073/2013 e da Resolução nº 241/2013 (Regulamentação do Sistema de Controle Interno na Câmara Municipal de Colatina).

## 2 – OBJETIVO

Verificar se as aquisições de bens e serviços públicos, relativas às questões de auditoria abaixo definidas, atendem aos preceitos estabelecidos na legislação em vigor, em especial ao que dispõe a Constituição Federal, às Leis Federais nºs 4.320/64, 8.666/93 e 10.520/00, à Lei Complementar Federal nº 101/2000, as instruções normativas do sistema de licitações e contratos, e as legislações específicas, dentre outras.

Esta auditoria foi realizada mediante questões da matriz de planejamento e checklist de documentos, este último anexo ao relatório. Esclarece-se também que a conferência documental baseada no referido checklist se trata de exclusiva verificação física da juntada dos documentos ao processo, sem análise de mérito de conteúdo da documentação, ressalvadas as questões da matriz de planejamento. Ressalva-se ainda que a presente auditoria não tem por escopo a análise do mérito do objeto do certame ou das razões administrativas que ensejaram a abertura do processo licitatório.

**Resultados Esperados:** maior eficiência nas contratações, aquisições de bens e serviços públicos.

## 3 – QUESTÕES DE AUDITORIA

Com base no objetivo elucidado acima, foram elaboradas 07 questões de auditoria para os processos de Dispensa de Licitação e 11 questões para os processos de Pregão Presencial, vejamos:

### 3.1. Pregão Presencial

*3.1.1. Os processos estão devidamente autuados com a documentação mínima exigida por lei? (Sem análise de conteúdo);*

*3.1.2. No caso de aquisição de bens, o objeto da licitação foi definido adequadamente, sem caracterizações excessivas?*

*3.1.3. No caso de contratação de serviços, o projeto básico, ou termo de referência, foi elaborado adequadamente, descrevendo, com o grau de detalhe necessário, os serviços que constituem o objeto da licitação?*

*3.1.4. Houve a devida apreciação do edital por parte da área jurídica e/ou técnica do órgão promovedor da licitação, se for o caso?*

*3.1.5. O orçamento apresenta sobrepreço?*



- 3.1.6. Houve a devida publicidade do certame nos meios e prazos adequados?*
- 3.1.7. Houve restrições indevidas no que se refere à qualificação econômico-financeira dos licitantes?*
- 3.1.8. Participaram do certame empresas sem regularidade jurídica, fiscal ou trabalhista?*
- 3.1.9. Houve despesas realizadas sem emissão de prévio empenho?*
- 3.1.10. As liquidações estão obedecendo aos pré-requisitos do art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64?*
- 3.1.11. As despesas foram liquidadas devidamente antes do pagamento?*

### **3.2. Dispensa de Licitação**

- 3.2.1. Os processos estão devidamente autuados com a documentação mínima exigida por lei? (Sem análise do conteúdo)*
- 3.2.2. A contratação mediante dispensa de licitação se enquadra em uma das hipóteses do artigo 24 da Lei 8.666/93, estando devidamente caracterizada e justificada?*
- 3.2.3. Há evidências de que o órgão fraciona despesas, fugindo à obrigação de licitar?*
- 3.2.4. Os preços dos bens e serviços adquiridos mediante dispensa de licitação são compatíveis com os preços praticados no mercado?*
- 3.2.5. Houve despesas realizadas sem emissão de prévio empenho?*
- 3.2.6. As liquidações estão obedecendo aos pré-requisitos do art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64?*
- 3.2.7. As despesas foram liquidadas devidamente antes do pagamento?*

## **4 – MEDODOLOGIA UTILIZADA**

Foram adotados como critérios para escolha dos processos dois fatores:

- ✓ Seleção de 25% (vinte e cinco por cento) do total dos processos abertos;
- ✓ Seleção a partir do maior valor.

Deste modo, considerando todos os processos de licitação abertos de janeiro até junho de 2019, constatou-se 44 processos de Dispensa de Licitação e 01 processo de Pregão Presencial, totalizando 45 processos.

O Demonstrativo abaixo representa o quantitativo das Dispensas de Licitação abertas neste período, segregadas por valor:

**Tabela nº 001 - Dispensas por valor**

Maior que 10.000,00	05
De 8.000,00 a 10.000,00	02
De 6.000,00 a 8.000,00	03
De 4.000,00 a 6.000,00	04
Até 4.000,00	30
<b>Total</b>	<b>44</b>



Do total de 45 processos abertos, foram selecionados 11 processos de Dispensa de Licitação (25% de 44 = 11) com maior valor, e 01 processo de Pregão Presencial. Segue abaixo as amostras:

**Tabela nº 002 – Amostras auditadas**

Processo Nº/Ano	Modalidade	Objeto	Favorecido	Valor R\$
34/2019	Pregão Presencial	Contratação de emissora de televisão aberta para prestar serviços de captação e transmissão, ao vivo, em TV aberta local, das sessões ordinárias, extraordinárias, solenes e audiências públicas da Câmara Municipal de Colatina-ES.	Fundação Educativa e Cultural do Vale do Rio Doce - Funevale	R\$ 249.400,00
369/2018	Dispensa de Licitação	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assistência técnica e manutenção corretiva para a rede de computadores da Câmara Municipal de Vereadores de Colatina, abrangendo servidor, computadores, netbooks, notebooks, impressoras, estabilizadores e no-break, visando o funcionamento dos equipamentos, tanto na parte de Hardware como de Software, promovendo a manutenção e instalação de programas e configurações, durante o exercício de 2019.	H.G. Geraldo - ME	R\$ 7.800,00
015/2019	Dispensa de Licitação	Aquisição e instalação de um aparelho de ar-refrigerado, modelo Split, 60.000 BTUS, piso teto, para atender o Plenário do Poder Legislativo do município de Colatina.	Iuri Coelho Serafini - ME	R\$ 7.800,00
370/2018	Dispensa de Licitação	Contratação de serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva de 01 (um) elevador, Marca OTIS, modelo MRL, com fornecimento de materiais, peças e equipamentos.	Vix Elevadores LTDA	R\$ 9.600,00
366/2018	Dispensa de Licitação	Contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva no sistema informatizado de sonorização, operação do sistema de projeção multimídia e gravação das sessões ordinárias, extraordinárias, solenes, audiências públicas e de interesse do Poder Legislativo, bem como a da Câmara Municipal de Colatina, durante o exercício de 2019.	Tailan Cristo Ferrari - MEI	R\$ 12.100,00
014/2019	Dispensa de Licitação	Aquisição 02 (duas) impressoras multifuncionais a laser monocromática e 02 (dois) cartuchos originais para as mesmas, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Colatina.	H.G. Geraldo - ME	R\$ 6.493,60
367/2018	Dispensa de Licitação	Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema dos 31 (trinta e um) aparelhos de ar-condicionado, com fornecimento e substituição/reposição de peças, componentes e acessórios por outras novas e originais ou similares, pertencentes ao acervo patrimonial da Câmara Municipal de Colatina.	L P Coelho - EPP	R\$ 10.800,00
016/2019	Dispensa de Licitação	Aquisição de móveis de escritório para atender as necessidades do Plenário, da antessala e do gabinete do Presidente da Câmara Municipal de Colatina, por valor total do orçamento.	Escricenter Móveis para Escritório LTDA - ME	R\$ 5.524,24
318/2018	Dispensa de Licitação	Contratação de empresa especializada para fazer a cobertura do poço dos gabinetes e do	Dinei Guerini de Moura	R\$ 8.700,00



		plenário da Câmara Municipal de Colatina, incluindo mão de obra e materiais empregados (08 chapas de policarbonato 6 mm transparente, 12 barras de alumínio para fixar, 05 perfis U de 6 mm com 6 para acabamento, 650 parafusos auto brocante), para atender as necessidades da Câmara Municipal de Colatina.		
198/2019	Dispensa de Licitação	Contratação de empresa especializada para execução do Projeto Elétrico para adequação de toda a estrutura elétrica interna da Câmara Municipal de Colatina, com materiais inclusos. A execução da obra será feita de acordo com o projeto elétrico, já elaborado, anexo a este termo, e com a planilha de materiais empregados.	Roberto Carlos Ribeiro	R\$ 11.258,22 <u>R\$ 2.808,00</u> R\$ 14.066,22
249/2019	Dispensa de Licitação	Aquisição de móveis de escritório e poltronas; 01 (um) mesa de trabalho em formato L com armário pedestal com uma prateleira e quatro gavetas, 01 (um) armário alto com 02 (duas) portas com chave e 02 prateleiras móveis, 02 (duas) poltronas fixas com espaldar médio sem apoio nos braços e 08 (oito) poltronas giratórias com espaldar médio sem apoio de braços para atender as necessidades do Plenário e da sala do Procurador da Câmara Municipal de Colatina.	Escricenter Móveis para Escritório LTDA - ME	R\$ 11.465,00
286/2019	Dispensa de Licitação	Contratação de empresa especializada para fornecimento, licenciamento, implantação, treinamento, manutenção e suporte de Sistema Informatizado Integrado de Recursos Humanos e Folha de Pagamento, Almoxarifado, Controle de Bens Patrimoniais, Protocolos e Processos, Contabilidade Pública Eletrônica, Serviços ao Servidor na Internet, para a Câmara Municipal de Colatina/ES.	E&L Produções de Software LTDA - ME	R\$ 12.487,35
Total Dispensa de Licitação				R\$ 106.836,41
Total Pregão Presencial				R\$ 249.400,00
<b>Volume de recursos auditados (Valor Empenhado)</b>				<b>R\$ 356.236,41</b>

Fonte: Unidade Contábil Financeira

Em relação à questão nº 3.2.3 (Há evidências de que o órgão fraciona despesas, fugindo à obrigação de licitar?) foram analisados todos os processos abertos de dispensa de licitação, referentes ao período selecionado para análise, pois esta questão específica, para ser devidamente respondida, não poderia se prender apenas as amostras selecionadas.

Deste modo, foram analisados todos os pagamentos por objeto, valor e favorecido das 44 dispensas de licitação abertas de janeiro até junho de 2019. Concluindo, após execução, não foram encontrados achados de auditoria, mais, em detrimento do levantamento das informações foi emitido à recomendação nº 009/2019.

## 5 – ACHADOS DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

No item 5.1 foram relatados os achados decorrentes das questões de auditoria referente aos processos de dispensa de licitação e no item 5.2 os achados também decorrentes das questões de auditoria sobre o processo de pregão presencial nº 001/2019, único processo aberto durante o período de análise.



Cumprе esclarecer que só foram mencionadas nos itens abaixo as questões que obtiveram achados de auditoria.

### 5.1 - PROCESSOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

**5.1.1 - Questão de Auditoria nº 3.2.4.** *Os preços dos bens e serviços adquiridos mediante dispensa de licitação são compatíveis com os preços praticados no mercado?*

#### 5.1.1.1 – Ausência de no mínimo 03 (três) cotações válidas

**Infringência Legal:** art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993.

**Processo nº:** 16/2019

**Contratado:** Escricenter Móveis Para Escritório LTDA - ME

**Empenho:** 031/2019

**Objeto:** Aquisição de móveis de escritório para atender as necessidades do Plenário, da antessala e do gabinete do Presidente da Câmara Municipal de Colatina, por valor total do orçamento.

**Valor:** R\$ 5.524,24

**Processo nº:** 318/2018

**Contratado:** Dinei Guerine de Moura

**Empenho:** 51/52

**Objeto:** Contratação de empresa especializada para fazer a cobertura do poço dos gabinetes e do plenário da Câmara Municipal de Colatina, incluindo mão de obra e materiais empregados (08 chapas de policarbonato 6 mm transparente, 12 barras de alumínio para fixar, 05 perfis U de 6 mm com 6 para acabamento, 650 parafusos auto brocante), para atender as necessidades da Câmara Municipal de Colatina.

**Valor:** R\$ 8.700,00

### Da Auditoria

Constatou-se nos processos nrsº 16 e 318, conforme situação detalhada no Memorando de Requisição (Submissão Prévia de Achado) nº 001/2019, encaminhado a Chefe de Licitações e Contratos, que das três empresas cotadas, apenas (02) duas eram válidas.

Entretanto, não foi encontrado no processo pelo menos mais 01 (um) orçamento válido, a fim de completar o mínimo exigido pela Lei 8.666/93.

Sobre este assunto, segue o entendimento do TCU - Tribunal de Contas da União:

- i. Que se faça constar dos processos de contratação direta, inclusive por meio de licitação com base no art. 24, incisos I e II, da Lei nº. 8.666/1993, pesquisa de preços de mercado, no mínimo de três cotações válidas, elaboradas por empresas do ramo, com identificação do servidor responsável pela consulta, conforme iterativa jurisprudência do Tribunal. Acórdãos nº 1.545/2003 – 1ª Câmara – Relação nº 49/2003, nº 222/2004-1ª Câmara e nº 2.975/2004-1ª Câmara) Acórdão nº. 1.710 – TCU / Plenário.
- ii. A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, **três cotações válidas de empresas do ramo**, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade



mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. TCU. Acórdão 1565/2015-Plenário.

### **Justificativa**

A senhora Cristiane Salume Marino, Chefe de Licitações e Contratos assevera em justificativa que nos próximos processos cotará um quarto orçamento, no caso de um dos três já colhidos estiver com algum impedimento que o não torne válido. E ainda sugere um novo método para recolher os 03 (três) orçamentos, vejamos:

"Após conversa [...], servidor do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TC-ES), para alguns esclarecimentos sobre esta questão, também sugeriu que adotemos, quando cabível, recolher 03 (três) valores que reflitam o valor de mercado, para que assim seja obtida uma média do valor da aquisição/contratação. Sem a necessidade de que 03 (três) orçamentos sejam realizados. Pois ele me esclareceu que não preciso necessariamente de 03 (três) orçamentos, mais sim de uma média do valor que posso aceitar para aquisição/contratação. E essa média pode ser recolhida pela internet, em sites de outros órgãos públicos, que tenham adquirido objeto semelhante. Após essa média feita, é só ir até uma empresa e realizar a compra/contratação, desde que seu valor seja inferior à média, nunca inferior."

### **Análise**

Esta UCCI apontou 02 (duas) irregularidades, referente ao processo nº 16/2019 e nº 318/2018, as irregularidades foram sobre ausência de no mínimo 03 (três) cotações válidas.

Entretanto, ficam afastados esses apontamentos realizados, pois, analisando a jurisprudência, a mesma retrata, conforme entendimento do TCU - Tribunal de Contas da União que no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, **três cotações válidas de empresas do ramo**, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima.

O apontamento foi devido à ausência de regularidade das empresas que apresentaram o menor preço, sendo contratado as empresas com o segundo menor preço, assim, naquela oportunidade esta UCCI entendeu que deveria ter-se buscado mais uma cotação válida.

Porém, posteriormente, opinou-se pelo auditor que os apontamentos não se configuraram achados de auditoria, pois cotação válida segundo entendimento do TCU seria a pesquisa do mesmo objeto com no mínimo três empresas do ramo, sendo o que aconteceu, e, por fim, a lei nº 8.666/93, em seu art. 26, inciso III não exemplifica detalhes de como realizar essa pesquisa de preços, apenas esclarece que deve ser justificado.

Assim, esta UCCI esclarece que mesmo que o orçamento vencedor tenha sido o segundo com menor preço, as contratações aqui poderiam ter sido melhor justificadas, com ampla pesquisa de preços, com estimativas suficientes a fim de não restarem dúvidas que os preços contratados são os praticados no mercado.

Em relação à metodologia de como exercer a pesquisa de preços, nos casos de certames simplificados de dispensa de licitação, opina-se como adequado qualquer método legal, desde que o processo tenha justificativa fundamentada e/ou suficiente de que o preço contratado representa o preço de mercado.



Lembrando que, sempre que possível, a pesquisa de mercado deverá ser ampliada ao máximo, não se restringido somente a apenas a cotação de no mínimo 03 (três) fornecedores. Deve-se procurar abranger diversas fontes de pesquisa ao mesmo tempo, como por exemplo:

- ✓ Pesquisa na Internet em sítios de busca, Painel de Preços do Ministério do Planejamento, Sistema Banco de Preços, que trabalha interligado ao Sistema de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), pesquisa em mídia especializada ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso.
- ✓ Pesquisa por contratações semelhantes em outros Órgãos ou Entidades Públicas ou Privadas, comprovada por meio de notas de empenho ou notas fiscais.
- ✓ É fundamental constar, nos autos, os parâmetros utilizados na pesquisa (ex.: as palavras chaves, o período, as especificações etc.) com a impressão da página web e dos documentos gerados, fazendo constar ainda dados como: o responsável pela pesquisa, órgão consultado, número da licitação, meio de consulta, data da pesquisa, URL do site, CNPJ do fornecedor, quantidade e especificação do objeto, dentre outros.
- ✓ Para obtenção do resultado da pesquisa, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.
- ✓ Quando for identificar possíveis fornecedores, deverá encaminhar, por e-mail, uma solicitação formal de proposta para que as empresas apresentem o seu orçamento. A proposta encaminhada deverá seguir o mesmo padrão.
- ✓ Além da proposta, deverá ser enviada cópia do Projeto Básico com a descrição detalhada do objeto da contratação, além da quantidade desejada para cada item.
- ✓ O responsável pela pesquisa de preço deverá informar no e-mail encaminhado aos fornecedores os seus dados de contato tais como: nome, telefone e e-mail para que a empresa, em caso de dúvidas, mantenha contato.
- ✓ Também deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior ao tanto de dias úteis determinados por ato normativo, se for o caso. Se o objeto da contratação for algo com características complexas, o prazo poderá ser estendido de acordo com cada caso.

Será encaminhado no e-mail [pregão@camaracolatina.es.gov.br](mailto:pregão@camaracolatina.es.gov.br), dentre outros materiais, na data deste relatório, o **MANUAL DE NORMAS E PROCEDIMENTOS** de como **Realizar Contratação Direta por Dispensa e Inexigibilidade de Licitação**, no âmbito da Procuradoria-Geral da República, tendo procedimentos ou modelos que podem ser úteis a Câmara Municipal de Colatina, adequando as características do órgão.

Por fim, ficam **afastadas as irregularidades** apontadas, pelos fundamentos aqui expostos.

**5.1.2 - Questão de auditoria nº 3.2.5.** Houve despesas realizadas sem emissão de prévio empenho?

**5.1.2.1 – Emissão da Ordem de Serviço/Fornecimento com data anterior à data da nota de empenho**

**Infringência Legal:** Violação ao art. 60, *caput*, da Lei 4.320/64.

**Processos nrsº:** 014/015/318/198/366/369/367/370/249/16/286.

### **Da Auditoria**

Foi constatado em auditoria dos processos de dispensa de licitação nrsº 014/015/318/198/366/369/367/370/249/16/286 ordem de serviço ou fornecimento emitida com data prévia à data de emissão da nota de empenho.



### **Justificativa**

Em resposta ao comunicado de requisição nº 01/2019, o responsável assim descreveu:

"As ordens de serviço e/ou fornecimento passarão a ser emitidas após o empenho. A Medida já passará a ser adotada nos processos futuros, a partir de hoje".

### **Análise**

O artigo 58 da Lei nº. 4.320/64 define empenho da seguinte forma: **Ato emanado de autoridade competente**, que cria para o Estado a obrigação de pagamento. É a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.

Contudo, quando a ordem de compras ou serviços é emitida antes do empenho, entende-se que as despesas já podem ser executadas, possibilitando a entrega dos materiais ou a execução dos serviços sem a garantia de pagamento, em infringência ao art. 60 da Lei 4.320/64, que prevê que as despesas só poderão ser executadas após emissão de empenho, devidamente autorizada pelo Ordenador de Despesa.

Importante destacar que as ordens de serviços e/ou fornecimentos presentes nos autos dos processos aqui analisados foram todas emitidas antes do empenho, contudo, não foram identificados nos autos entrega de materiais ou execução dos serviços com data anterior à emissão de empenho, sem indícios de outras irregularidades.

Logo, **mantém-se a irregularidade**, com a seguinte proposta de encaminhamento, descrita no item 8.2.1 abaixo.

### **5.2 - PROCESSO PREGÃO PRESENCIAL**

**Processo nº:** 034/2019

**Contratado:** Fundação Educativa E Cultural Do Vale Rio Doce - FUNEVALE

**Empenho:** 63/2019

**Objeto:** Contratação de emissora de televisão aberta para prestar serviços de captação e transmissão, ao vivo, em TV aberta local, das sessões ordinárias, extraordinárias, solenes e audiências públicas da Câmara Municipal de Colatina-ES.

**Valor:** R\$ 249.400,00

**5.2.1 – Questão de Auditoria nº 3.1.3.** *No caso de contratação de serviços, o projeto básico, ou termo de referência, foi elaborado adequadamente, descrevendo, com o grau de detalhe necessário, os serviços que constituem o objeto da licitação?*

**5.2.1.1 - Termo de Referência não contempla elemento necessário para estimativa de valor (Ausência de ampla pesquisa de preços no mercado e de balizamentos de preço junto a órgãos públicos)**

**Infringência Legal:** arts. 3º, inciso III, e 9º da lei 10.520/02 c/c arts.15, inciso V, e 43, inciso IV, da lei 8.666/93.

**Responsáveis:**

1. Eliesio Braz Bolzani (Presidente)



**Conduta:** Deferir a homologação do processo licitatório, adjudicar o objeto e assinar o contrato sem verificar que não havia elementos suficientes nos autos para se assegurar que a contratação refletia o preço de mercado do objeto.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para que a contratação da empresa fosse efetivada sem que ficasse demonstrado que o preço contratado era o mais vantajoso para a Administração.

### 2. Cristiane Salume Marino (Chefe dos Serviços de Licitações e Contratos)

**Conduta:** Coletar número insuficiente de orçamentos válidos, impedindo a correta estimativa dos preços de mercado do bem licitado.

**Nexo:** A conduta prejudicou o desempenho da licitação, que se desenvolveu sem parâmetros suficientes para verificar se o preço do objeto contratado era o praticado pelo mercado.

### 3. Eliane Zovico Soella (Pregoeira)

**Conduta:** Não informar à autoridade superior, para que esta adotasse as devidas providências, quanto à inexistência de número suficiente de orçamentos nos autos.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para infringência das normas legais e permitiu a contratação de empresa sem que ficasse demonstrado que os preços contratados refletiam os praticados no mercado.

## Da Auditoria

Foi verificado que o termo de referência do processo nº 011/2019 apresentou, conforme item 3.7, a Tabela Quantitativa dos serviços e dos valores orçados em branco.

Também foi constatado, conforme item 8.1 do Termo de Referência, que o valor total estimado da contratação do serviço de transmissão foi baseado no orçamento anexo (orçamento da única empresa interessada), tendo em vista no município haver uma única empresa de sinal aberto interessada em fazer este tipo de serviço, como segue:

#### **ESTIMATIVA DO VALOR**

8.1. - O valor total estimado da contratação do serviço de transmissão será baseado no orçamento anexo, tendo em vista no município haver uma única empresa de sinal aberto interessada em fazer este tipo de serviço.

Porém, com exceção da rede gazeta e da funevale, não foi identificado no Termo de Referência e/ou no processo mais alternativas de pesquisa de preços, como por exemplo, de contratações similares de outros entes públicos e/ou de empresas que prestam serviços iguais e/ou similares em outros municípios vizinhos/próximos.

## Justificativa

Em resposta ao comunicado de requisição nº 002/2019, os responsáveis assim descreveram:

A pesquisa de mercado neste caso foi feita de maneira como era possível. Não existem outras empresas que prestam o serviço objeto da contratação deste processo em Colatina. A única empresa interessada deu o seu orçamento e a outra possível empresa que poderia prestar o serviço informou, através de e-mail juntado ao processo (pág. 09), que não teria interesse em participar. Não seria possível obter outros



orçamentos para que uma média pudesse ser feita, pois não havia onde colher outros orçamentos. E procurar se haviam empresas que oferecessem o serviço objeto da contratação em outra cidade, é algo inviável. Pois o custo de operação seria maior. Afinal, a empresa teria que abrir filial em Colatina ou deslocar uma equipe semanalmente para fazer os serviços.

Além disso, colher preços praticados em outros órgãos públicos, de outras cidades, também não caberia. Pois, através de pesquisas nos sites de outros órgãos e de informações da empresa vencedora do certame, não existe outro órgão público no Estado do Espírito Santo que tenha contrato com este mesmo objeto e nem semelhante. Sendo assim inviável colher os preços já praticados para poder fazer uma média. Isto sem contar com o valor do tempo nos meios de comunicação é relativo.

Sem contar que o valor pago, atualmente, é o mesmo pago pela Câmara Municipal de Colatina em 2017 e 2018. Não houve nenhum reajuste.

### **Análise**

A auditoria constatou que o processo citado possui seu termo de referência com estimativa de valor insuficiente, instruído com número de orçamentos inferior a três, em desobediência ao disposto no art. 40, §2º, II, da Lei 8666/93, e no art. 3º, III, da Lei 10.520/02.

Em pesquisa aos portais de transparência de outros órgãos públicos foi constatado que a Câmara Municipal de Linhares possuía no ano de 2017/2018 o mesmo objeto de contratação, no valor de R\$ 2.500,00 reais por sessão, enquanto a Câmara Municipal de Colatina, nos mesmos anos (2017/2018 - Contrato nº 008/2017), era no valor de R\$ 4.300,00 por sessão, ou seja, pagava R\$ 1.800,00 reais a mais pelo mesmo serviço. Segue o demonstrativo abaixo:

**Tabela nº 003:** Comparativo referente ao mesmo objeto nos exercícios de 2017 e 2018

Órgão	Ano	Empresa	Objeto	Valor Unitário por Sessão	Quantidade Prevista	Total
Câmara Municipal de Colatina	2017 e 2018	Fundação Educativa E Cultural Do Vale Rio Doce	Contratação de emissora de televisão aberta para prestar <u>serviços de captação e transmissão, ao vivo, em TV aberta local</u> , das sessões ordinárias, extraordinárias, solenes e audiências públicas da Câmara Municipal de Colatina-ES.	R\$ 4.300,00	58 sessões	R\$ 249.400,00
Câmara Municipal de Linhares	2017 e 2018	Fundação Cultural Foz do Rio Doce	Contratação de emissora de televisão aberta para prestar <u>serviços de captação e transmissão ao vivo em TV Aberta local</u> das sessões ordinárias realizadas as segundas-feiras, sessões extraordinárias, solenes e audiências públicas da Câmara Municipal de Linhares.	R\$ 2.500,00	60 sessões	R\$ 150.000,00
<b>Diferença</b>				<b>R\$ 1.800,00</b>	<b>02 sessões</b>	<b>R\$ 99.400,00</b>

Fonte: Portal de Transparência/Órgão Público

No exercício atual (2019), observou-se que a partir do mês de junho, a Câmara Municipal de Linhares manteve contrato com a empresa Fundação Cultural Foz do Rio Doce apenas para os serviços de transmissão, no valor de R\$ 2.500,00 reais por sessão. Já para os serviços de Captação de Imagem foi feita contratação com outra empresa (Usina Estúdio Filmes LTDA ME), no valor global de R\$ 6.000,00 reais mensais, vejamos:



**Órgão:** Câmara Municipal de Linhares

**Contrato:** 016/2017

**Objeto:** Contratação de emissora de televisão aberta para prestar serviços de captação e transmissão ao vivo em TV Aberta local das sessões ordinárias realizadas as segundas-feiras, sessões extraordinárias, solenes e audiências públicas da Câmara Municipal de Linhares.

**Contratada:** FUNDAÇÃO CULTURAL FOZ DO RIO DOCE

**Valor da Contratação:** R\$ 150.000,00/Valor Unitário: R\$ 2.500,00/Quantidade: 60 Sessões

**Vigência:** 10/11/2017 a 10/11/2019

**Orçamento do Órgão:** 16.210.000,00 (Exercício 2018)

**Fonte:** Portal da Transparência da Câmara Municipal de Linhares

**Órgão:** Câmara Municipal de Linhares

**Contrato:** 004/2019

**Objeto:** Contratação de empresa para prestação de serviço de captação de imagens em formato full hd 1080i 60fps com utilização de câmera com operação robótica ptz, com disponibilização de operador para inserção de caracteres e mídias, corte de imagem, gravação e disponibilização de conteúdo ao vivo via stream para atendimento das sessões legislativas ordinárias, extraordinárias, solenes e audiências públicas realizadas no plenário da Câmara Municipal de Linhares.

**Contratada:** USINA ESTUDIO FILMES LTDA ME

**Valor da Contratação:** R\$ 72.000,00/Valor unitário mensal: R\$ 6.000,00

**Vigência:** 03/06/2019 a 02/06/2020

**Orçamento do Órgão:** 16.210.000,00 (Exercício 2018)

**Fonte:** Portal da Transparência da Câmara Municipal de Linhares

Para efeito de estimativa, considerando um total de 05 (cinco) sessões durante o mês, com base no 2º aditivo do contrato nº 016/2017 e o contrato nº 004/2019 da Câmara Municipal de Linhares, ela pagaria 05 sessões no valor unitário de R\$ 2.500,00 reais referente ao serviço de transmissão em TV aberta local mais R\$ 6.000,00 reais mensais pela captação de imagem, logo, somando os valores ficaria com gasto total de R\$ 18.500,00 reais. Já a Câmara Municipal de Colatina, no caso de realizar também as mesmas 05 (cinco) sessões durante o mês, desembolsaria R\$ 21.500,00 reais, diferença de R\$ 3.000,00 reais a mais.

Vale ressaltar que esta análise não poderia ter sido realizada no momento da contratação, pois este fato ocorreu após o contrato 034/2019 firmado pelo Poder Legislativo de Colatina.

Esses comparativos foram realizados para evidenciar a relevância de se buscar referência em contratações similares ou iguais em outros órgãos públicos, independentemente da dificuldade envolvida.

Não foi identificado outra Câmara Municipal, além da Câmara Municipal de Linhares, em período próximo à pesquisa de preços, com contratação de mesma ou natureza similar à praticada pela Câmara Municipal de Colatina, a qual contratou serviços de Captação e Transmissão de Imagem em TV Aberta Local.

Porém, essa pesquisa não se deve limitar apenas a órgãos públicos do estado, já que o mesmo possui pouca referência quanto ao objeto. Assim, foram pesquisados órgãos públicos (Câmaras Municipais) fora do Estado, como segue:

**Órgão:** Câmara Municipal de Ouro Branco/MG

**Contrato nº:** 007/2018

**Objeto:** Seleção de empresa de televisão para a realização de serviços de veiculação, em canal aberto de TV, das sessões ordinárias, e, eventualmente, das reuniões preparatórias, extraordinárias, especiais, solenes, e ainda, palestras, audiências públicas e demais reuniões pertinentes da Câmara Municipal de Ouro Branco.

**Contratada:** Fundação Rádio e TV Lafaiete Educativa e Cultural;

**Valor da Contratação:** R\$ 228.000,00 - 11 parcelas mensais de R\$ 20.727,27;

**Vigência:** 15/02/2018 a 14/02/2019



Orçamento do Órgão: R\$ 7.600.000,00 (Exercício 2018)

Link de Acesso: <https://www.ourobranco.cam.mg.gov.br/licitacoes/2>

Os casos expostos evidenciam da possibilidade de usar referências de outros órgãos públicos para estimativa de preços, porém, vários elementos podem influenciar nos preços, como por exemplo: local; total de empresas que oferecem o mesmo objeto; tamanho do município; número de habitantes; etc. Todos esses fatores devem ser ponderados na fase de pesquisa, utilizando como referência órgãos similares. Por mais complexo que seja, o processo deve demonstrar que houve a pesquisa de preços, de forma a justificar que os valores contratados refletem o valor de mercado.

Outro método de pesquisa de preços neste caso seria entrar em contato com as empresas que prestam esse serviço em outros estados, a fim de realizar um levantamento estimativo para referência, logicamente, seria inviável essas empresas prestarem os serviços aqui, porém, nada impede de colher informações de quanto essas empresas cobrariam por esses mesmos serviços caso fossem executados nas câmaras municipais locais, e na ausência de resposta, as ligações, solicitações por e-mails serviriam de justificativa.

Mesmo com a escassez e precariedade de empresas e câmaras municipais com mesmo objeto de contratação no estado, a estimativa de preços deveria ter sido mais bem fundamentada, com evidências no processo em caso de dificuldade de se obter os preços.

Conforme estabelece o art. 15, V, §1º e 43 da Lei Federal 8.666/93:

**Art. 15, inciso V** - Balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

**§ 1º** O registro de preços será precedido de **ampla pesquisa de mercado**.

**Art. 43.** A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

**IV** - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os **preços correntes no mercado** ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

As contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia suficiente de seu valor, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação, e quando for o caso, ao edital ou convite.

Dessa forma, diante da ausência da estimativa de preços suficiente, resta comprovada e irregularidade apontada pelo auditor público interno.

Assim, **mantém-se a irregularidade**, com as seguintes propostas de encaminhamento, descritas nos itens 8.1.1; 8.2.2; 8.2.3 e 8.3.1 abaixo.

**5.2.2 – Questão de Auditoria nº 3.1.4.** Houve a devida apreciação do edital por parte da área jurídica e/ou técnica do órgão promovedor da licitação, se for o caso?

**5.2.2.1 - Ausência de indicação quanto aos indícios de irregularidades, possibilitando restrição à competição.**



**Infringência Legal:** art. 37, *caput* da Constituição Federal, art. 32 *caput* da Constituição Estadual, em razão da violação do princípio da legalidade e art. 3, *caput* da Lei 8666/93, violando a competitividade do certame.

### **Responsáveis:**

1. Bruno Vello Ramos (Procurador)

**Conduta:** Emitir Parecer Jurídico Favorável e não alertar para a ausência do número mínimo de orçamentos, da ausência de Publicação em jornal de grande circulação e do tempo insuficiente entre a publicação e a realização da sessão de abertura do pregão presencial, em prazo menor que o determinado pela Lei 10.520/02.

**Nexo:** A conduta permitiu que fosse violada a obrigatoriedade de se instruir os processos licitatórios com pelo menos três orçamentos válidos e fosse restrito o caráter competitivo do certame com indevida publicidade do certame nos meios e prazos adequados.

### **Da Auditoria**

Para tornar o trabalho menos cansativo, foi descrito aqui uma síntese da situação encontrada no processo, encaminhado ao responsável por meio do Memorando de Requisição (Submissão Prévia de Achado) nº 003/2019.

Foi constatado por meio da auditoria, no processo nº 034/2019, 02 (dois) pareceres jurídicos, o primeiro favorável a Minuta do Edital/Termo de Referência e o segundo também favorável à contratação da empresa Fundação Educativa e Cultural do Vale Rio Doce – Funevale no valor de R\$ 249.400,00.

Entretanto, não foi identificado nos pareceres jurídicos ressalvas quanto:

- À ausência de estimativa de valor de forma suficiente no termo de referência, com apenas um orçamento válido, anexo ao processo;
- Ausência de Publicação do Aviso de Pregão Presencial nº 001/2019 em jornal de grande circulação;
- Tempo insuficiente entre a publicação e a realização da sessão de abertura do pregão nº 001/2019, em prazo menor que o determinado pela Lei 10.520/02 (Previsto na Minuta do Edital).

### **Justificativa**

Em resposta ao Memorando de Requisição (Submissão Prévia de Achado) nº 003/2019 enviado no dia 26 de setembro de 2019 a esta Unidade Central de Controle Interno, por meio do Ofício nº 004/2019 - PJ/CMC foi retratado por meio do Procurador Jurídico seu posicionamento quanto ao apontamento da irregularidade.

Para tornar o relatório mais sucinto não foi transcrito toda a defesa (17 páginas), mais apenas as partes que respondem parcialmente ao que foi solicitado, sem todas as exposições das razões pela não concordância, como segue:

**JUSTIFICATIVA SOBRE O ACHADO:** Termo de Referência não contempla elemento necessário para estimativa de valor



Inicialmente cabe-me informar que, respeitosamente, **não concordo** com o presente achado. O motivo para a não concordância está no fato de que as atribuições do advogado público são restritas aos aspectos técnicos dos documentos que lhe são enviados para análise.

[...]

Fácil concluir, portanto que os achados que fazem referência ao item 3.7, *Tabela quantitativa dos serviços e dos valores orçados em branco*, e à *insuficiência de orçamentos e/ou pesquisa de preços para elaborar a estimativa de preços no Termo de Referência ou no processo* não podem ser atribuídos como responsabilidade e de fiscalização ao advogado público, pois não compete a este profissional o exercício dessas funções.

**JUSTIFICATIVA SOBRE O ACHADO: Ausência de Publicação do Aviso de Pregão Presencial nº 001/2019 em jornal de grande circulação**

E relação a este achado, com todo respeito e acato, também **não concordo** com o mesmo.

[...]

Além disso atribuir a responsabilidade de fiscalizar a publicação do Aviso de Pregão Presencial em jornal de grande circulação é conferir ilegalmente atribuição à este profissional em inaceitável afronta ao **princípio da segregação de funções**.

[...]

Por todos os argumentos acima elencados, mostra-se sem razão e sem fundamento o referido achado apontado na Auditoria realizada no Processo nº 034/2019.

**JUSTIFICATIVA SOBRE O ACHADO: Tempo insuficiente entre a publicação e a realização da sessão de abertura do pregão nº 001/2019, em prazo menor que o determinado pela Lei 10.520/2002 (Previsto na Minuta do Edital)**

No tocante ao último achado, mais uma vez *data venia* **não concordo**.

O parecer jurídico que é vinculante (entendimento do TCEES) é aquele que está previsto no **art. 38, § único da Lei nº 8.666/93**, que deve ser prévio à publicação do edital,

[...]

Dessa forma, eventual parecer posterior, não tem previsão legal, portanto, não vincula o administrador, não cabendo, por isso mesmo qualquer responsabilização do advogado público. Trata-se na verdade de ato meramente opinativo, até porque não há nenhuma obrigação legal de o advogado público acompanhar os atos posteriores do procedimento do Pregão.

[...]

Nesse sentido, é possível concluir com segurança que o advogado público não responde por achados apontados em procedimentos de Auditoria, em Inspeções, ou atos de controle similares a estes, ou até mesmo eventuais danos ocasionados ao erário por atos baseados em pareceres jurídicos facultativos ou obrigatórios, principalmente quando não se verifica a presença do nexo de causalidade entre a conduta do agente emissor da manifestação jurídica e o achado encontrado em sede de Auditoria.

**CONCLUSÃO**

[...] Quanto à proposição oferecida pelo Senhor Auditor Público Interno, qual seja, *emitir Parecer Jurídico desfavorável quando o processo evidenciar restrição à competição pelos possíveis interessados*, informo que, caso esta Procuradoria verifique efetivamente a ocorrência de restrição à competição, certamente adotará posicionamento jurídico opinando desfavoravelmente à conduta da Administração Pública Municipal que esteja violando os princípios informadores dos procedimentos da licitação e restrinja, de alguma forma, o competição entre os possíveis interessados em participar do certame público.

### **Análise**

Em resumo, alega o responsável que sua atividade restringe a emissão de opinião fundamentada não possuindo poder decisório vinculante ao gestor, não podendo, portanto, ser atribuída responsabilização a sua pessoa por eventuais irregularidades ocorridas, salvo quando houve demonstração de dano ao erário, que tenha agido com culpa, que tenha agido com má-fé ou até mesmo que tenha cometido algo grosseiro.



A Constituição Federal incumbe à Advocacia Pública 02 (duas) funções precípuas: a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federados. Destaca-se que o advogado público, quando atua na função consultiva, deve ser imparcial, porque defende apenas a correta aplicação da lei.

Via de regra, o parecer jurídico não vincula o administrador público, pois trata de mera opinião que pode ou não ser adotada. O STF acerca da discussão da responsabilidade do advogado público ao emitir o seu parecer, classificou os pareceres jurídicos conforme sua obrigatoriedade em relação à sua observância pelo administrador e pela sua necessidade de constar no procedimento administrativo, assim definidos:

a) o parecer facultativo abrange a imensa maioria dos casos da rotina administrativa. Regra geral, o administrador não está obrigado a pedir a opinião da sua consultoria jurídica. E se o fizer, não está vinculado a ela para decidir. Nestes casos, é certo que o procurador não divide qualquer responsabilidade com o administrador, ainda que sua opinião tenha sido acatada e causado danos ao erário.

b) o parecer obrigatório, por sua vez, é aquele que a lei exige no procedimento administrativo. As minutas de editais de licitação, por exemplo, devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. É um exemplo típico de parecer obrigatório. Aqui, o administrador tem liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica, não poderá, porém, modificar o ato na forma em que foi submetido à análise jurídica, exceto se pedir novo parecer.

Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador. Considerando que grande parte dos pareceres obrigatórios são emitidos por força da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), é preciso ressaltar que a imunidade do procurador no opinativo que examina os documentos ali apontados não é absoluta. Nas hipóteses de culpa grave ou dolo do advogado público e havendo nexos causal entre o parecer e o dano ao erário, é possível responsabilizá-lo, sem prejuízo de outras sanções.

c) Por fim destaca-se o parecer vinculante. Nesta situação, o parecerista assume feições de administrador público, uma vez que sua opinião deve ser necessariamente seguida pelo administrador de fato. Ao menos em tese, não se olvida que, em parecer vinculante, o advogado público será responsabilizado se o seu parecer, adotado obrigatoriamente pelo administrador, causar danos ao erário.

É certo que o Direito não é uma ciência exata e quase todos os assuntos jurídicos podem ser analisados sob variadas óticas. As leis são interpretadas de maneira variada pela doutrina e é comum haver divergência jurisprudencial mesmo em casos semelhantes. Se o parecer está devidamente fundamentado e se defende tese jurídica aceitável, com amparo em lição doutrinária ou jurisprudencial, não deve haver responsabilidade do advogado público.

Admitida essa maneira de pensar, é possível assentir que a despeito da formulação da classificação empregada ao parecer, seja opinativa, facultativa, vinculativa ou obrigatória, em se achando indícios de irregularidade com provas da materialidade, da culpa ou dolo ou erro grosseiro e da causalidade, naturalmente o responsável será citado para oferecer suas justificativas ou alegações de defesa na forma prevista em Lei, porque a atividade do controle interno contempla a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos da administração pública.

Feitas estas considerações, o argumento do responsável lhe exime da responsabilização, pois conforme defesa apresentada não houve erro crasso, considerando que tanto a publicação do aviso de pregão, como a publicação em jornal de grande circulação foram atos emanados com data subsequente ao seu primeiro parecer jurídico e que o art. 38, § único da lei 8.666/93 atribui como obrigatório a assessoria jurídica o exame prévio as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes. Como também a estimativa de



preços, apesar de fazer parte do processo, a menos que o parecer jurídico opine sobre sua legalidade, o mesmo se desobriga da responsabilidade, conforme texto da lei exposto anteriormente.

Desde modo, não havendo culpa grave ou dolo e nem *nexo casual entre o parecer e as irregularidades apontadas*, esta UCCI acolhe as justificativas apresentadas, **afastando as irregularidades** apontadas.

**5.2.3 – Questão de Auditoria nº 3.1.5. O orçamento apresenta sobrepreço?**

**5.2.3.1 - Ausência de orçamentos suficientes e/ou estimativa de preços para justificar o preço praticado no mercado.**

~~5.2.3.1 – Ausência de questionamentos quanto ao superfaturamento dos valores contratados.~~ **ERRATA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 002/2019**

**Infringência Legal:** art. 3º da Lei 8.666/93 c/c art. 37, *caput* da Constituição Federal.

**Responsáveis:**

1. Eliesio Braz Bolzani (Presidente)

**Conduta:** Deferir a homologação do processo licitatório, adjudicar o objeto e assinar o contrato sem verificar que não havia elementos suficientes nos autos para se assegurar que a contratação refletia o preço de mercado do objeto.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para que a contratação da empresa fosse efetivada sem que ficasse demonstrado que o preço contratado era o mais vantajoso para a Administração.

2. Eliane Zovico Soella (Pregoeira)

**Conduta:** Realizar procedimento licitatório (julgamento das propostas) com base em apenas um único orçamento, sem a estimativa necessária para fundamentar o preço praticado no mercado. Não informar à autoridade superior, para que esta adotasse as devidas providências, quanto à inexistência de número suficiente de orçamentos nos autos.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para infringência das normas legais e permitiu a contratação de empresa sem que ficasse demonstrado que os preços contratados refletiam os praticados no mercado.

### **Da Auditoria**

Constatou a auditoria, no processo nº 34/2019, conforme ata de realização do Pregão Presencial nº 001/2019, o credenciamento da única empresa (Fundação Educativa e Cultural do Rio Doe - Funevale), que compareceu para participar do certame, no dia vinte e nove de janeiro, às treze horas e trinta minutos.

Entretanto, não foi encontrado na ata e/ou processo planilha de preços suficientes a fim de justificar o preço contratado.



~~Entretanto, não foi encontrado na ata e/ou processo questionamentos quanto ao superfaturamento dos valores apresentados pela empresa.~~ ERRATA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 002/2019

### **Justificativa**

Em resposta ao comunicado de requisição nº 002/2019, os responsáveis assim descreveram:

Não há outra maneira de justificar que o preço contratado está dentro da margem praticada no mercado, pois vários pontos influenciam no valor a ser cobrado. O que não quer dizer, em momento algum, que o preço praticado está superfaturado. Afinal, para alguns serviços, o preço cobrado em uma cidade nem sempre pode ser comparado com o praticado em outra. Gastos com pessoal, deslocamento, equipamentos e muito outros fatores contribui para a composição do preço praticado. Além disso, no Espírito Santo não existe outro município que tenha contratado o mesmo objeto. E orçamentos de contratações feitas em outros órgãos com objeto semelhante não pode ser utilizado, pois foge das especificações. Foram colhidos os orçamentos que seriam possíveis dentro do município e uma empresa informou que não tinha interesse em participar, restando apenas uma interessada, como está em anexo ao Processo.

### **Análise**

A auditoria apontou a falta de questionamentos sobre a possibilidade de sobrepreço no processo nº 034/2019 pela ausência de orçamentos e/ou documentos que evidenciassem a realização de ampla pesquisa de mercado, com objetivo de esgotar todas as formas possíveis de pesquisa.

Com a ausência de estimativa de preço suficiente, se torna prejudicada a licitação, pela falta de argumentos e base de preços a fim de auxiliar o pregoeiro na análise das propostas, não sendo possível julgar se o preço oferecido está dentro do praticado no mercado, a fim de inibir uma contratação superfaturada.

Conforme análise do item 5.2.1 ficou demonstrado da existência de pelo menos 01 (um) órgão público, no estado, com mesmo objeto, ratificando da possibilidade de juntar ao processo esses parâmetros como referência no julgamento das propostas, indo além, quando comparado o valor praticado pela Câmara Municipal de Linhares com o da Câmara Municipal de Colatina nos anos 2017 e 2018, verificou-se preços bem superiores pela Câmara de Colatina, conforme dados demonstrados pela tabela nº 003.

A dificuldade em buscar uma estimativa de preços suficiente com no mínimo três cotações válidas não justifica sua ausência, pois é ampla a possibilidade de se encontrar órgãos públicos que contrataram objeto igual ou similar como também de empresas que oferecem esses serviços quando se estende essa pesquisa para fora do estado. Importante salientar sobre os fatores que devem ser ponderados na fase de pesquisa como, por exemplo: local; total de empresas que oferecem o mesmo objeto; tamanho do município; número de habitantes; etc. utilizando como referência órgãos públicos similares.

Assim, diante da ausência de orçamentos suficientes para justificar o preço contratado ou mesmo para servir de parâmetro quanto ao julgamento pelo valor de mercado, **resta comprovada a irregularidade** apontada pelo auditor público interno, com as seguintes propostas de encaminhamento, descritas nos itens 8.1 e 8.3 abaixo.



**5.2.4 – Questão de Auditoria nº 3.1.6.** Houve a devida publicidade do certame nos meios e prazos adequados?

**5.2.4.1 - Ausência de Publicação do Aviso de Pregão Presencial nº 001/2019 em jornal de grande circulação**

**Infringência Legal:** art. 4º, I da Lei 10.520/02 c/c art. 3º, caput da Lei 8666/93.

**Responsáveis:**

1. Eliesio Braz Bolzani (Presidente)

**Conduta:** Homologar o procedimento licitatório advindo do Pregão Presencial nº 001/2019, sem a devida publicidade e conseqüentemente frustrando o caráter competitivo da Licitação.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para que a contratação da empresa fosse efetivada sem que fosse realizado a devida publicidade.

2. Cristiane Salume Marino (Chefe dos Serviços de Licitações e Contratos)

**Conduta:** Não realizar publicação do Aviso de Pregão Presencial nº 001/2019 em jornal de grande circulação.

**Nexo:** A conduta restringiu a competição, não possibilitando que um número maior de interessados pudesse tomar conhecimento do certame.

3. Eliane Zovico Soella (Pregoeira)

**Conduta:** Não informar à autoridade superior, para que esta adotasse as devidas providências, quanto à ausência de publicação do Aviso de Pregão Presencial nº 001/2019 em jornal de grande circulação.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para infringência das normas legais e permitiu a contratação de empresa sem que fosse realizada a devida publicidade.

### **Da Auditoria**

Em análise do processo nº 034//2019, não foi encontrado documento que evidencie a publicação do Aviso de Pregão Presencial nº 001/2019 em jornal de grande circulação, considerando a estimativa de preço avaliada em 249.400,00, conforme orçamento (pág. 007) presente no processo.

### **Justificativa**

Em resposta ao comunicado de requisição nº 002/2019, os responsáveis assim descreveram:

Adotamos os procedimentos descritos no Artigo 17, Decreto Municipal nº 11.509, de 01 de novembro de 2006, onde diz que as publicações só devem ser feitas em jornal de grande circulação quando o valor da contratação é superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). O que continuaremos fazendo enquanto a Câmara Municipal de Colatina não se adequar e estabeleça os seus próprios critérios para publicação, através de Portaria. As publicações da Câmara Municipal de Colatina são



feitas no Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo (DOM/ES), adotado como veículo oficial de publicação dos atos, como dispõe a Lei nº 6.093/2014 e alterada através da Lei nº 6.446/2017. Além disso, a publicação em jornal de grande circulação tem um custo elevado, dependendo do tamanho da publicação, que é desnecessário em função do valor da contratação, trazendo mais economicidade para o órgão.

### Análise

O que seria uma contratação de grande vulto para a Câmara Municipal de Colatina? A partir de qual valor a Câmara Municipal de Colatina deve publicar em jornal de grande circulação, no caso de contratação de pregão presencial? Essas questões poderiam ter sido respondidas em caso de ato normativo regido por esta casa de Leis para balizar as contratações, evitando utilizar critérios de outro órgão, como o decreto Municipal nº 11.509/2006, do Poder Executivo.

Porém, em análise do Inciso I, da Lei 10.520/02, o mesmo diz que a "convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º":

Art. 2º [\(VETADO\)](#)

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

§ 2º Será facultado, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação.

§ 3º As bolsas a que se referem o § 2º deverão estar organizadas sob a forma de sociedades civis sem fins lucrativos e com a participação plural de corretoras que operem sistemas eletrônicos unificados de pregões.

Não existindo ato normativo concedendo as disposições para contratação, referentes a meios eletrônicos e conforme o vulto de licitação, esta UCCI entendeu justificada a publicação por meio do Diário Oficial dos Municípios e publicação em portal da transparência.

Por razões recentes como é o caso da nova redação dada pela Medida Provisória nº 896, de 06 de Setembro de 2019, a qual altera o Inciso I, do art. 4º da Lei 10.520/02, esta unidade de controle não fará recomendação quanto à regulamentação específica para definir valor de grande vulto, segue o texto:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

~~I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;~~

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso na imprensa oficial e em sítio eletrônico oficial do respectivo ente federativo, facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, alternativamente, a utilização de sítio eletrônico oficial da União, conforme regulamento do Poder Executivo federal; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 896, de 2019\)](#)

Logo, considerando anulado pela Lei 10.520/02 a exigência de publicação em jornal de grande circulação, conforme o vulto da licitação, e que o aviso de pregão presencial foi realizado em



imprensa oficial, por meio do Diário Oficial dos Municípios, ratificado pela pág. nº 075 do processo nº 034/2019, e ainda no portal da transparência, **fica afastado a irregularidade**.

### **5.2.4.2 - Tempo insuficiente entre a publicação e a realização da sessão de abertura do pregão nº 001/2019, em prazo menor que o determinado pela Lei 10.520/02.**

**Infrigência Legal:** Lei 10.520/02, art. 4, V.

#### **Responsáveis:**

1. Eliesio Braz Bolzani (Presidente)

**Conduta:** Homologar o procedimento licitatório advindo do Pregão Presencial nº 001/2019, sem a devida publicidade e conseqüentemente frustrando o caráter competitivo da Licitação.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para que a contratação da empresa fosse efetivada sem que fosse realizado a publicidade em tempo mínimo determinado por lei.

2. Cristiane Salume Marino (Chefe dos Serviços de Licitações e Contratos)

**Conduta:** Realizar publicação do Aviso de Pregão Presencial nº 001/2019 com data para realização da sessão de abertura com prazo de 06 (seis) dias úteis, em vez de 08 (oito) dias úteis, no mínimo.

**Nexo:** A conduta restringiu a competição, não possibilitando que um número maior de interessados pudesse tomar conhecimento do certame.

3. Eliane Zovico Soella (Pregoeira)

**Conduta:** Realizar sessão de abertura do Pregão Presencial em tempo inferior a 8 (oito) dias úteis.

**Nexo:** A conduta restringiu a competição, não possibilitando que um número maior de interessados pudesse tomar conhecimento do certame ou mesmo de oferecer o tempo necessário para juntada dos documentos, conforme edital.

#### **Da Auditoria**

Constatou a auditoria que entre a publicação do aviso de licitação e a sessão de abertura das propostas, passaram 06 (seis) dias úteis, em desacordo com o art. 4º, V da Lei 10.520/2002.

#### **Justificativa**

A Sra. Cristiane Salume Marino e a Sra. Eliane Zovico Soella afirmaram que ocorreu uma confusão na contagem do prazo entre a publicação e a abertura da sessão, fato que não deverá mais ocorrer. Ressaltaram ainda que o pequeno erro não restringiu a competição, pois nenhum interessado apareceu ou entrou em contato após a realização do certame, alegando que tinha interesse em participar e que não veio em função do erro da contagem do prazo.

#### **Análise**



Observou a auditoria que entre a publicação do aviso de licitação e a sessão de abertura das propostas, passaram 06 (seis) dias úteis em desacordo com o art. 4º, V da Lei 10.520/2002, o qual determina que o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis.

O perfeito dimensionamento do prazo concedido pela condutora do processo licitatório para apresentação das propostas pelas licitantes, a partir do aviso de abertura do certame, é de fundamental importância para as empresas interessadas na participação da licitação na medida em que essas licitantes necessitam de prazo razoável para apresentarem seus documentos de habilitação e prepararem suas propostas comerciais.

A exiguidade de prazo para apresentação das propostas poderá representar uma afronta aos princípios da razoabilidade e competitividade, restringindo por certo o necessário caráter competitivo da licitação. Além disso, assegurar um prazo razoável entre a data de publicação do aviso do pregão e a apresentação das propostas pelas licitantes é uma forma de garantir a observância do princípio da isonomia entre as empresas participantes do certame licitatório, como nos ensina Marçal Justen Filho: *“O prazo mínimo, que deve mediar entre a divulgação do aviso e a data de comparecimento dos interessados (para entrega das propostas ou participação no evento), destina-se a permitir que os eventuais interessados avaliem a conveniência de sua participação no certame, obtenham as informações necessárias e elaborem as suas propostas (...)”* (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. (Ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 242).

Assim, considerando que a publicação do aviso da licitação ocorreu no dia 21 de janeiro de 2019, numa segunda-feira, e os dias 26 e 27 não contabilizaram como dias úteis por caírem no final de semana, constando que a abertura do pregão foi realizada no dia 29 de janeiro daquele ano, não restou cumprido o prazo legal.

Logo, **mantém-se a irregularidade**, com as seguintes propostas de encaminhamento, descritas nos itens 8.1.1, 8.2.4 e 8.3.2.

### 6. ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

Por decorrer de achados não previstos das questões de auditoria, foram descritos abaixo, com exceção do item 6.2, de forma sintética, as irregularidades mais consideráveis, que conforme opinião do auditor ensejam as devidas recomendações.

#### 6.1 - PROCESSOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

**6.1.1 - Processos nrsº: 014/2019; 015/2019; 369/2018; 367/2018; 370/2018; 249/2019; 016/2019.**

**Achado de Auditoria:** Ausência de detalhes na justificativa apresentada no requerimento. Não apresenta motivação suficiente que provoque, sensibilize da necessidade do que está sendo solicitado.

**Infringência Legal:** Art. 37, caput, violação ao princípio da eficiência da CRFB/88.

**Análise:**



A auditoria apurou nos processos retratados no tópico acima que as justificativas descritas nos requerimentos de solicitação estavam ausentes de detalhes e fatos que narrassem mais profundamente qual motivação as tinham originado.

Foi constatada uma justificativa pró-forma em todos os processos analisados, como segue:

"A solicitação acima têm por finalidade manter em pleno funcionamento as atividades/trabalhos da Câmara Municipal."

Outra observação extraída de parte dos processos foi que, no caso do termo de referência, o mesmo possuía justificativa mais desenvolvida, diferentemente da justificativa apresentada no requerimento de solicitação.

Assim, foi encaminhado ao gestor de contratos e licitações, conforme memorando de requisição (submissão prévia de achado) nº 001/2019, as situações aqui expressas e em resposta o mesmo afirmou providenciar nos próximos processos justificativa detalhada no requerimento com a mesma justificativa do termo de referência/projeto básico.

Qualquer compra de bem ou prestação de serviço deve ser precedido de alguns questionamentos antes mesmo de elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico, por exemplo: O que contratar? Por que contratar? Para que contratar? Para quem se contrata o objeto? Como contratar? Quanto contratar? Quando contratar? Existe outra opção para atender a demanda? Há recursos suficientes? Quais as opções legais disponíveis? Adquirir o bem ou contratar como serviço?

O "setor requisitante" deve planejar a contratação, pois o planejamento visa otimizar o dispêndio dos recursos públicos, garantindo a aquisição com qualidade, o aumento da competitividade e a redução dos gastos públicos. O dever de planejar está intrinsecamente constituído no Princípio da Eficiência.

O (a) Diretor(a) deve por meio do referido requerimento e ou Termo de Referência/Projeto Básico, ser convencido (a) da aquisição do bem ou da prestação do serviço, e isso será verdade se a justificativa da contratação, ao ser elaborada pela unidade requisitante, contemplar as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda dos produtos ou do serviço que se pretende contratar, apontando claramente os benefícios a serem alcançados pela contratação.

A ausência de detalhes e fatos que descrevam mais profundamente a necessidade da despesa pode levar o ordenador autorizar uma compra ou serviço sem legitimidade.

Assim, **mantêm-se a irregularidade** apontada, com as seguintes recomendações para próximas contratações, descritas nos itens 8.2.5 e 8.2.6.

### **6.1.2 - Processo nº 366/2018.**

**Achado:** Projeto básico/Termo de Referência não contempla elemento necessário, como ausência de cronograma dos horários para execução dos serviços e ausência de padronização, sem os principais assuntos separados por tópicos.

**Infringência Legal:** Art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93.



### Análise:

O objeto do referente processo se refere à contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva no sistema informatizado de sonorização, operação do sistema de projeção multimídia e gravação das sessões ordinárias, extraordinárias, solenes, audiências públicas e de interesse do Poder Legislativo durante o exercício de 2019.

A auditoria não constatou no termo de referência cronograma dos horários para execução dos serviços, já que devem ser realizados, dentre outros, nas sessões ordinárias, as quais ocorrem em horário fixo, fora do expediente normal da Câmara Municipal de Colatina.

Outra irregularidade identificada foi à falta de padronização na elaboração do termo de referência, sem os principais assuntos separados por tópicos, dificultando a leitura das empresas a quem fossem cotados os preços. Foi verificado somente o tópico "1. Especificações", sem a separação por itens, como, por exemplo: 1 - Do Objeto; 2 - Da Justificativa da Contratação; 3 - Da Especificação do Objeto; 4 - Da Estimativa de Preço e Dotação Orçamentária e Financeira para a Despesa; 5 - Das Condições de Execução; 6 - Do Regime da Execução; 7 - Do Cronograma de Execução; dentre outros.

Logo, foi encaminhado ao gestor de contratos e licitações, conforme memorando de requisição (submissão prévia de achado) nº 001/2019, as situações aqui expressas e em resposta o mesmo afirmou:

O objeto do contrato dispõe sobre quais sessões devem ser cobertas pelo serviço contratado; sessões ordinárias, extraordinárias, solenes, audiências públicas e de interesse do Poder Legislativo. Além disso, o Regimento Interno determina que as sessões ordinárias tenham horário determinado para começar, 18 horas, mais não para acabar. Diz ainda que as sessões ordinárias devem durar até 4 horas, podendo ser prorrogada com autorização do Plenário para conclusão da Pauta do dia. Já as outras sessões não tem horários pré-estabelecidos para começar e nem sobre a duração das mesmas.

E com relação a não separação, em tópicos, dos principais assuntos do TERMO DE REFERÊNCIA, o modelo utilizado ainda era antigo e não é utilizado mais. Já foi adotado um mais detalhado.

Conforme justificativa apresentada observou-se que o horário determinado para início das sessões ordinárias é às 18 horas, com duração estimada de 4 horas, podendo ser prorrogada. Quanto às outras sessões o mesmo esclarece que não têm horários pré-estabelecidos para começar e nem sobre a duração das mesmas.

Deste modo, considerando que as sessões ordinárias equivalem a mais que 80% dos serviços que devem ser prestados, e ainda que as sessões ordinárias possuem dia fixo e horário médio de duração predefinidos em regimento interno, entende-se que essas informações deveriam ter sido incluídos no termo de referência, por meio de cronograma com horários estimados para execução desses serviços, pois eram previsíveis.

Já quanto às outras sessões (extraordinárias, solenes, audiências públicas), as quais ocorrem com menos frequência sem previsão de ocorrência, era possível dispor ao menos de menção quanto à execução desses serviços em horário a ser definido e avisado com a antecedência necessária ao futuro contratado.



Cumpra esclarecer que o termo de referência/Projeto Básico deve reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação (Lei nº 8.666/93, art. 6º, IX). O referido instrumento é o documento que contém informações obtidas a partir de vários levantamentos feitos em relação ao objeto a ser contratado, tendo como objetivo guiar o fornecedor na elaboração da proposta sem restringir o direcionamento.

A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.

O Manual de Licitações e Contratos, do TCU define o Projeto básico como:

"documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Permite ao licitante informações e elementos necessários à boa elaboração da proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração a que estará sujeito."

Assim, **mantêm-se a irregularidade** apontada, com as seguintes recomendações para próximas contratações, descritas nos itens 8.2.7 e 8.2.8.

### **6.2 - PROCESSO PREGÃO PRESENCIAL Nº 001/2019**

**Processo nº:** 034/2019

**Contratado:** Fundação Educativa E Cultural Do Vale Rio Doce - FUNEVALE

**Empenho:** 63/2019

**Objeto:** Contratação de emissora de televisão aberta para prestar serviços de captação e transmissão, ao vivo, em TV aberta local, das sessões ordinárias, extraordinárias, solenes e audiências públicas da Câmara Municipal de Colatina-ES.

**Valor:** R\$ 249.400,00

#### **6.2.1 - Ausência de apresentação garantia.**

**Infringência Legal:** art. 41 da Lei 8.666/93.

#### **Responsáveis:**

1. Eliesio Braz Bolzani (Presidente)

**Conduta:** Não exigiu a garantia expressa na cláusula décima terceira do contrato nº 011/2019.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para que fosse descumprido a cláusula décima terceira do contrato nº 011/2019.

#### **Da Auditoria**

Constatou a auditoria, no contrato n. 011/19, oriundo do procedimento licitatório em análise, conforme cláusula décima terceira, que caberia à contratada prestar garantia equivalente 5% (cinco por cento) sobre o valor total do contrato, senão vejamos:

#### **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA APRESENTAÇÃO DA GARANTIA**



13.1 – Em garantia das obrigações ora assumidas, a contratada presta a garantia ao equivalente a 5% (cinco por cento) sobre o valor total do contrato conforme previsto no artigo 56, da Lei nº 8.666/93 e alterações.

Entretanto, não foi identificado pela auditoria nenhum documento que comprovasse o cumprimento desse requisito contratual por parte da contratada, no processo nº 034/2019, com indicativo de infringência ao artigo 41 da lei das licitações.

### **Justificativa**

Os defendentes alegaram que a garantia está presente no referido Processo, na página nº 129, em forma de Apólice de Seguro, que é uma das opções que a Lei nº 8.666/93 dispõe que pode ser utilizada.

### **Análise**

Conforme justificativa acima, fica provado da existência de garantia por meio da página nº 129, a qual contém a Apólice de Seguro, em consonância ao inciso II, §1º, art. 56 da Lei 8.666/93. Desde modo, **fica afastada** a irregularidade.

### **6.2.2 - Ausência de ateste dos serviços contratados pelos servidores mencionados na cláusula décima segunda do Contrato 011/2019.**

**Infringência Legal:** art. 54, 77 e art. 78, incisos I e II da Lei 8.666/93.

### **Responsáveis:**

1. Eliesio Braz Bolzani (Presidente)

**Conduta:** Não designar por portaria os servidores previstos por meio da cláusula décima segunda do Contrato 011/2019, para acompanhar e fiscalizar os serviços a serem prestados.

**Nexo:** Sua conduta contribuiu para que não fosse cumprida a cláusula décima segunda do Contrato 011/2019.

### **Da Auditoria**

Verificou-se no contrato n. 011/2019, conforme cláusula décima segunda, que a execução do contrato seria acompanhada pelo (a) Diretor (a) Geral e/ou Chefe de Comunicação, os quais deveriam atestar a realização dos serviços prestados, senão vejamos:

#### **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO**

12.1 – A execução deste contrato será acompanhada pelo Diretor Geral e/ou Chefe do Setor de Comunicação, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93, que deverá atestar a realização dos serviços contratados, para cumprimento das normas estabelecidas nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/6.

Contudo, foi identificado pela auditoria, conforme portaria nº 042/2019, a designação das servidoras Monique dos Santos Dessabato e Tania Amelia Bondi do Nascimento, ambas ocupantes do cargo de assessora de imprensa, para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato nº 011/2019, em descumprimento da cláusula décima segunda do Contrato já mencionado.



### **Justificativa**

Segue transcrito a justificativa:

A Chefe de Comunicação da Câmara Municipal de Colatina se recusou a ser fiscal do contrato, alegando que, por morar em Baixo Guandu, não pode acompanhar a execução do objeto do referido processo. E, após conversas com a Diretora Geral, foi optado por colocar as duas Assessoras de Imprensa da Câmara Municipal de Colatina como fiscais, para que no caso de uma não estar presente, por algum motivo, a outra fiscalizaria e atestaria os serviços prestados.

### **Análise**

Conforme justificativa ficou nítido as limitações quanto ao modo de atuação de um dos fiscais (Chefe de Comunicação) designados por meio do contrato nº 011/2019, já o outro fiscal (Diretora Geral) esta UCCI entende que mesmo que tivesse sido designada poderia descumprir com o princípio de segregação de função, o qual consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/fiscalização, registro e revisão ou auditoria.

Os servidores designados para fiscalizarem a empresa contratada devem possuir as características e condições necessárias para avaliar se a mesma está executando os serviços de acordo com o contrato, para isso, neste caso específico, deveria ter sido realizado um estudo prévio com os possíveis fiscais a fim de relacionar quais servidores possuíam as reais condições de fiscalizar o objeto contratado, evitando possível descumprimento do contrato.

Assim, ficou evidenciado que o descumprimento do contrato foi motivado pelo fato dos servidores não estarem aptos a exercerem tal fiscalização, sendo designados servidores com condições de estarem presentes nas sessões e/ou de acompanharem por meio da TV aberta.

Porém, mesmo que as justificativas tenham motivação suficiente e que não foi constatado dano ao erário, **fica mantida a irregularidade**, com a seguinte recomendação, descrita no item 8.2.9.

### **7 – CONCLUSÃO**

O trabalho de auditoria analisou conforme critério de seleção, os processos de licitações realizados entre janeiro a junho de 2019. O objetivo pressuposto foi verificar se as aquisições de bens e serviços públicos atenderam aos preceitos estabelecidos na legislação em vigor, com análise estrita as questões de auditoria.

As fases, técnicas e procedimentos desenvolvidos durante toda a auditoria, tiveram com base o manual de auditoria interna e as normas de auditoria governamental, previstos por meio do anexo I da portaria nº 059 e a portaria nº 063, ambas aprovadas em 2018.

Fazem parte dos itens 05 e 06 deste relatório todos os achados de auditoria encontrados durante o processo de execução, desses, foram afastados as irregularidades dos itens 5.1.1, 5.2.2, 5.2.4.1 e 6.2.1, e mantidas as irregularidades dos itens 5.1.2, 5.2.1, 5.2.3, 5.2.4.2, 6.1.1, 6.1.2 e 6.2.2, conforme as razões expressas nos respectivos itens.

Um dos benefícios desta auditoria, além do monitoramento e fiscalização, foi proporcionar orientação quanto ao aprimoramento das contratações públicas, por meio das recomendações



exibidas no item 8 (oito) abaixo.

Segue como anexos integrantes deste relatório:

- **Anexo I:** Check-list documentação para dispensa de licitação - em função do valor;
- **Anexo II:** Check-list documentação para pregão presencial.

### 8 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, conforme as disposições previstas no art. 6º, *caput*, e §5º, da resolução nº 241/2013, **recomenda-se:**

#### 8.1 - Ao Presidente:

**8.1.1** - Abster-se de homologar e/ou efetuar contratação advinda de procedimento licitatório com indícios de irregularidade que indiquem frustração do caráter competitivo da licitação.

#### 8.2 - À Chefe dos Serviços de Licitações e Contratos:

**8.2.1** - Emitir Ordem de Serviço e/ou Fornecimento com data concomitante ou após a emissão da nota de empenho, em observância ao artigo nº 23 da Instrução Normativa do SCL nº 001/2014 (versão nº 002, aprovada em 04/09/2018).

**8.2.2** - Elaborar para as próximas contratações, termo de referência que tenha detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso.

Neste objeto do processo nº 034/2019, estudar a possibilidade de separar os serviços de captação de imagem dos serviços de transmissão, pois, para os serviços de captação pode ocorrer de ter mais empresas habilitadas. O modelo de proposta de cotação a ser enviado para as empresas deve conter separadamente todos os serviços, a fim de identificar o que está sendo cobrado referente a cada tipo de serviço, como por exemplo, para captação de imagem, para transmissão, para a mão de obra, etc.

**8.2.3** - Considerar para as próximas contratações todas as possibilidades cabíveis quanto à pesquisa de preços, dentre elas, preço fixado por órgão oficial competente; preços constantes em Atas de Registro de Preços - ARP; preços para o mesmo objeto com contrato vigente no órgão promotor da licitação; pesquisa no comércio da região; pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; contratações de outros entes públicos; pesquisa no Portal de Compras Governamentais ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)); revista especializada; pesquisa com os fornecedores, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

**8.2.4** - Cumprir com todos os meios e prazos de divulgação referente ao aviso de pregão presencial exigido pela Lei 10.520/02 e pela Lei 8.666/93, conforme cada tipo de modalidade licitatória, com objetivo de alcançar a todos os interessados, não restringindo a competição.



**8.2.5** - Descrever no requerimento (justificativa) o motivo pelo qual a compra do bem ou serviço é necessário com mais detalhes possível, relatando a situação atual e as consequências geradas pela ausência do requerido bem ou serviço.

**8.2.6** - Padronizar (usar a mesma) a justificativa descrita no requerimento com a descrita no termo de referência e assim sucessivamente (em outros documentos do processo), conforme o caso.

**8.2.7** - Elaborar modelos padronizados de Projeto Básico e/ou Termo de Referência, adequando-os para os casos de Aquisição de Bens e solicitação de Serviços e Obras, como por exemplo, os modelos encaminhados para o e-mail [pregão@camaracolatina.es.gov.br](mailto:pregão@camaracolatina.es.gov.br).

**8.2.8** - Incluir na próxima revisão da IN nº 001/2014 e nº 002/2014 do SCL os modelos de Projeto básico e Termo de Referência, elaborados conforme sugestão em item anterior, sabendo que, nos casos de pregão deve-se usar Termo de Referência e nos casos de Licitações por Dispensa e/ou Inexigibilidade, Projeto Básico.

**8.2.9** - Elaborar Minuta de Contrato com cláusulas que contenham requisitos previamente avaliados, por meio de pesquisa e levantamento das condições reais que evidenciem que suas cláusulas poderão ser cumpridas pela Câmara Municipal de Colatina, após assinatura do contrato.

### **8.3 - À Pregoeira:**

**8.3.1** - Observar se o certame licitatório contém todos os elementos necessários, como por exemplo, estimativa de preços suficientes, publicação nos meios e prazos corretos, dentre outros que permitam avaliar se a proposta vencedora é de fato a mais vantajosa para a Entidade, considerando a composição dos custos unitários e sua compatibilidade com os preços de mercado.

**8.3.2** - Certificar que foi fixado corretamente o prazo para a apresentação das propostas, no caso de pregão presencial, contado a partir da publicação do aviso, não sendo inferior a 8 (oito) dias úteis.

Por fim, seja submetido o presente relatório de auditoria à apreciação da Diretoria Geral e Presidência da Câmara Municipal de Colatina, para que tomem conhecimento das recomendações quanto à auditoria dos processos de licitação e encaminhem cópia deste relatório para os responsáveis: Chefe dos Serviços de Licitações e Contratos, Pregoeiro e Procurador Jurídico.

Caso Vossas Excelências não concordem com quaisquer pontos mencionados neste relatório deverão encaminhar à Unidade Central de Controle Interno as justificativas ou manifestações que acharem necessárias.

É o relatório.

Colatina (ES), 30 de novembro de 2019.

**Lucas Lamborghini Degasperi**  
**Auditor Público Interno**  
**Matrícula nº 000673**



## ANEXO I CHECK-LIST DOCUMENTAÇÃO PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO - EM FUNÇÃO DO VALOR

**Processo Administrativo nº:**  
**Dispensa de Licitação nº:**  
**Objeto:**  
**Contratada:**  
**Valor:**

Processo administrativo de contratação direta, mediante dispensa de licitação, com fundamento nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, observará normalmente os seguintes passos:

<b>Fase inicial - Formalização do Processo</b>							
Item	Descrição do(s) Documento(s)	Setor Responsável	Base Legal	Sim/Fls.	N	N.A	Obs.
1.	Processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado.	SLC	Lei nº 8.666/93, art. 38, caput				
2.	Solicitação do material ou serviço/obra. (Setor Requisitante)	Requerente/Diretor Geral	Lei nº 8.666/93, art. 14				
3.	Descrição clara do objeto.	SLC	Lei nº 8.666/93, art. 14				
4.	Justificativa da necessidade do objeto/Finalidade Pública.	Requerente					
5.	Elaboração da especificação do objeto e, nas hipóteses de aquisição de material, das unidades e quantidades a serem adquiridas.	SLC	Lei nº 8.666/93, art. 15, §7º, II				
6.	Elaboração de projeto básico e executivo para obras e serviços, no que couber.	SLC	Lei nº 8.666/93, art. 7º, §2º, I				
7.	O orçamento detalhado com a composição dos custos unitários, no caso de obras e serviços.	SLC	Lei nº 8.666/93, art. 7º, §2º, II				
8.	Pesquisa de mercado junto a três fornecedores no mínimo de modo a verificar a compatibilidade dos preços dos bens ou serviços a serem adquiridos com os preços de mercado ou com os fixados por órgão competente.	SLC	Lei nº 8.666/93, art. 43, IV e item 1.1.6 do Acórdão nº 682/2006 - TCU - 2º Câmara				
9.	Juntada aos autos do original das propostas.	SLC	Lei nº 8.666/93, art. 38, inciso IV				
10.	Mapa comparativo, se for o caso.	SLC					
11.	Caso não tenha sido possível a obtenção de três propostas de preços, consta nos autos do processo a justificativa do preço contratado?	SLC	Acórdão TCU nº 1.584/2005 - 2º Câmara				
12.	Consta aos autos dos originais ou cópias autenticadas ou conferidas com o original dos documentos de habilitação exigidos do proponente ofertante do menor preço perante a Receita Federal (INSS), o FGTS, e as receitas estadual e municipal.	SLC	Art. 32 da Lei nº 8.666/93 e Art. 3º e 4º - A da IN nº 02/2010				
13.	Autorização do ordenador de despesas para abertura do processo administrativo relativa à compra ou a contratação do serviço?	SCL/Ordenador	Lei nº 8.666/93, art. 38, Decreto Lei nº 200/67, art. 80, §1º				
14.	Reserva orçamentária (Indicação dos recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações).	Contabilidade	Lei nº 8.666/93, art. 14				



15.	Constam nos processos de dispensa de licitação as minutas de contratos, acordos, convênios ou ajustes, se for o caso?	SLC	Lei nº 8.666/93, art. 38, I				
16.	As minutas (contratos, acordos, convênios ou ajustes) foram previamente encaminhadas à Procuradoria Jurídica para análise e aprovação antes de iniciar as contratações?	Unidade Jurídica	Lei nº 8.666/93, art. 38, parágrafo único				
17.	Na hipótese de não atendimento dos apontamentos do parecer jurídico, consta no processo explicitação, por escrito, dos motivos que embasam a solução adotada pelo gestor?	Ordenador	Acórdão TCU nº 521/2013 referendado pelos Acórdãos TCU nº 147/2006 - Plenário e 462/2003 Plenário				
18.	Publicação do resumo da Dispensa de Licitação no Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo (DOM/ES) e do resumo do contrato (se for o caso).	SLC					

### FASE DE EMPENHO

Item	Descrição do(s) Documento(s)	Setor Responsável	Base Legal	Sim/FIs	N	N.A	Obs.
19.	Autorização para emissão de empenho.	Ordenador	Lei nº 8.666/93, art. 38, inciso X e XII.				
20.	Emissão da nota de empenho.	Contabilidade					
21.	A data da nota de empenho é igual e posterior a pesquisa de preço, e igual ou anterior à NF ou do contrato?	Contabilidade					
22.	Designação de fiscal do contrato e/ou ata de registro de preço.	Ordenador	Lei nº 8.666/93, art. 66 e 67.				
23.	Ciência do fiscal.	SCL					

### FASE DE PAGAMENTO

Item	Descrição do(s) Documento(s)	Setor Responsável	Base Legal	Sim/FIs	N	N.A	Obs.
24.	Assinatura do contrato ou retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço (assinado em data igual ou posterior ao empenho), quando for o caso.	SCL/Ordenador	Lei nº 8.666/93, art. 38, inciso X c/c art. 40 do decreto nº 93.872/6				
25.	Documento fiscal (NF, recibo, fatura) da entrega do material ou da prestação de serviço/obra devidamente atestado.	Fiscal do Contrato/Requerent e/Chefe de Patrimônio					
26.	Autorização para pagamento.	Ordenador					
27.	Liquidação das despesas.	Contabilidade/Tesouraria					
28.	Ordem bancária (OB).	Tesouraria					

"S/FIs" - Documento(s) constante(s) dos autos. Juntado em FIs.

"N" - Documento(s) não consta(m) dos autos.

"N.A." - Documento(s) não relativo(s) ao procedimento dos autos ou não exigidos.

Obs. - Observações necessárias.



## ANEXO II

### CHECK-LIST DOCUMENTAÇÃO PARA PREGÃO PRESENCIAL

Processo Administrativo nº:

Pregão nº:

Objeto:

Licitantes adjudicados:

FASE INICIAL - FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO						
Item	Descrição do(s) Documento(s)	Base Legal	Sim/Fls.	N	N.A	Obs.
1.	Processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado.	Lei nº 8.666/93, art. 38, caput				
2.	Solicitação para realização da despesa (Pedido para a contratação/aquisição)	Lei nº 8.666/93, art. 38, caput				
3.	Descrição clara do objeto e finalidade pública.	Lei nº 8.666/93, art. 38, caput c.c Lei nº 10.520/02, art. 3º, II				
4.	Justificativa para contratação emitida pela autoridade competente.	Lei 10.520/02, art. 3º, I e III, e Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 8º, III, "b" e rt. 21, I				
5.	Autorização emitida pela autoridade competente para abertura da licitação. (Assinatura do Ordenador autorizando a abertura)	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 7º, I e art. 21, V				
6.	Comprovação da compatibilidade com os preços de mercado.	Lei nº 8.666/93, art. 43, IV				
7.	Mapa comparativo, se for o caso.					
8.	Reserva orçamentária (Indicação do recurso próprio para a despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários com a respectiva rubrica).	Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, III ou art. 14 e Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, IV				
9.	Designação do pregoeiro e equipe de apoio.	Lei nº 10.520/02, art. 3º, IV				
10.	Edital e respectiva anexos, quando for o caso.	Lei nº 8.666/93, art. 38, I e art. 40, §2º, III				
11.	Minuta do contrato, se for o caso.	Lei nº 8.666/93, art. 38, I e Lei nº 10.520/02, art. 4º, III				
12.	Amparo legal. (Parecer jurídico examinando e aprovando as minutas do edital e do contrato)	Lei nº 8.666/93, art. 38, parágrafo único				
13.	Comprovantes das publicações do aviso de convocação.	Lei nº 8.666/93, art. 38, II, e Lei 10.520/2002, art. 4º, I				
14.	<u>Abertura da sessão de disputa.</u> (Documentos na abertura da sessão: <u>identificação</u> dos interessados ou representantes e, se for o caso, <u>comprovação de poderes</u> para propostas e atos do certame, <u>declarações de cumprimento</u> dos requisitos para habilitação, <u>envelopes contendo objeto/preço</u> oferecidos. Originais ou cópias autenticadas em cartório ou por servidores da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial)	Lei nº 8.666/93, art. 32 e Lei nº 10.520, art. 4º, VI e VII				
15.	Os originais das propostas escritas.	Lei nº 10.520, art. 4º, VI				
16.	Declaração de vencedor.					
17.	Ata da sessão do pregão, contendo: registro dos licitantes credenciados, das propostas escritas e verbais apresentadas, na ordem de classificação, da análise da documentação exigida para habilitação e dos recursos interpostos.	Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 21, XI				
18.	Documento de adjudicação.	Lei nº 8.666/93, art. 38, VII				



19.	Se for o caso, recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões.	Lei nº 8.666/93, art. 38, VIII e Lei nº 10.520, art. 4º, XVIII				
20.	Parecer jurídico, quando impugnado e/ou interposição de recursos.					
21.	Se for o caso, despacho de anulação ou de revogação da licitação.	Lei nº 8.666/93, art. 38, IX				
22.	Documento de homologação.					
23.	Publicação do resultado do pregão. (DIO e DOM)					
<b>HABILITAÇÃO JURÍDICA</b>						
Item	Descrição do(s) Documento(s)	Base Legal	Sim/Fls.	N	N.A	Obs.
24.	Documento de identidade, no caso de pessoa física.	Lei nº 8.666/93, art. 28, I				
25.	Registro comercial, no caso de empresa individual.	Lei nº 8.666/93, art. 28, II				
26.	Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, documentos de eleição de seus administradores.	Lei nº 8.666/93, art. 28, III				
27.	Inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício.	Lei nº 8.666/93, art. 28, IV				
28.	Decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim exigir.	Lei nº 8.666/93, art. 28, V				
<b>REGULARIDADE FISCAL</b>						
Item	Descrição do(s) Documento(s)	Base Legal	Sim/Fls.	N	N.A	Obs.
29.	Prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)	Lei nº 8.666/93, art. 29, I				
30.	Prova de inscrição cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade.	Lei nº 8.666/93, art. 29, II				
31.	Prova de regularidade para com a Fazenda Federal (Certidões Negativas - Dívida Ativa/PFN e Tributos Administrados pela Receita Federal), na forma da lei.	Lei nº 8.666/93, art. 29, III				
32.	Prova de regularidade para com a Fazenda Estadual do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei.	Lei nº 8.666/93, art. 29, III				
33.	Prova de regularidade para com a Fazenda Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei.	Lei nº 8.666/93, art. 29, III				
34.	Prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).	Lei nº 8.666/93, art. 29, IV				
35.	Prova de regularidade relativa Justiça do Trabalho.	Lei nº 8.666/93, art. 29, V				
<b>QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, ECONÔMICO-FINANCEIRA</b>						
Item	Descrição do(s) Documento(s)	Base Legal	Sim/Fls.	N	N.A	Obs.
36.	A documentação para qualificação técnica de acordo com o edital.	Lei nº 8.666/93, art. 30, I, II, III e IV.				
37.	A documentação para qualificação econômico financeira de acordo com o edital.	Lei nº 8.666/93, art. 31, I, II e III, e §§2º, 3º, 4º e 5º do mesmo artigo.				
<b>FASE DE EMPENHO</b>						
Item	Descrição do(s) Documento(s)	Base Legal	Sim/Fls.	N	N.A	Obs.
38.	Autorização para emissão de empenho.					
39.	Anulação do saldo existente da reserva orçamentária.					
40.	Razão social e dados bancários.					
41.	Cadastro no sistema contábil.					



## Câmara Municipal de Colatina

Palácio Justiniano de Melo e Silva Neto  
Estado do Espírito Santo

42.	Emitir empenho.					
43.	Elaboração do contrato e/ou ata de registro de preços.	Lei nº 8.666/93, art. 62.				
44.	Assinaturas no contrato e/ou ata de registro de preços datados.					
45.	Publicação do contrato e/ou ata de registro de preços.					
46.	Designação de fiscal do contrato e/ou ata de registro de preço.	Lei nº 8.666/93, art. 66 e 67.				
47.	Ciência do fiscal.					
<b>FASE DE PAGAMENTO</b>						
Item	Descrição do(s) Documento(s)	Base Legal	Sim/FIs.	N	N.A	Obs.
48.	Ordem de compras ou serviços.					
49.	Nota fiscal atestada.					
50.	Autorização para pagamento.					
51.	Retenção de impostos.					
52.	Liquidação das despesas.					
53.	Programação de desembolso financeiro (PD).					
54.	Ordem bancária (OB).					
<b>"S/FIs" - Documento(s) constante(s) dos autos. Juntado em FIs.</b>						
<b>"N" - Documento(s) não consta(m) dos autos.</b>						
<b>"N.A." - Documento(s) não relativo(s) ao procedimento dos autos ou não exigidos.</b>						
<b>Obs. - Observações necessárias.</b>						