



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL / RN
COORDENADORIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA
SEÇÃO DE ORIENTAÇÃO E ANÁLISE DE GESTÃO

Assunto: Avaliação sobre as contratações diretas, referente aos exercícios de 2013 e 2014.

RELATÓRIO COMPLEMENTAR

I – INTRODUÇÃO

Dadas as circunstâncias em que o Relatório inicialmente elaborado pela Seção de Orientação e Análise de Gestão e encaminhado por esta Coordenadoria foi recebido, em especial a reação à afirmação de *constatação de ausência de planejamento para aquisição de produtos e serviços* (fls.07), que gerou o entendimento da necessidade de garantir “prévio contraditório” aos setores que atuaram nos processos de contratação fiscalizados; esta Coordenadoria solicitou o retorno dos autos objetivando aclarar pontos que, após releitura em conjunto com a equipe, chegou-se à conclusão que mereciam uma abordagem mais detalhada e pedagógica, haja vista a incompreensão gerada quanto à metodologia, objetivos e até mesmo afirmações registradas no documento, comprometendo desta forma a finalidade precípua da ação do controle interno em sede de **fiscalização**, que *essencialmente se resume ao levantamento de discrepâncias ou inobservância de formalidades exigidas pela Lei e regulamentos afins à matéria, uma avaliação de conformidade de procedimentos e atendimento de critérios formais, **sem efetiva apreciação, neste primeiro momento, do mérito ou contexto das razões da ocorrência de tais impropriedades**, posto que *a instituição deve possuir e atentar para as diretrizes de seu Planejamento Estratégico, com a efetiva aplicação de ações e práticas de controle, redução e eliminação de riscos de quaisquer ameaças, externas ou internas, que comprometam a boa Governança da entidade, resguardando ainda, deste modo e acima de tudo, seus gestores e a correta aplicação dos recursos públicos pelos quais são responsáveis.**

O presente documento objetiva complementar o conteúdo do anterior, e desta forma, ainda que já constem dos autos a manifestação de todos os setores conclamados a apresentarem “defesa prévia” às afirmações contidas no documento precedente, iremos nos limitar a decompor/detalhar/explicitar o quanto já constava do referido documento, e eventualmente, *na constatação de equívocos, corrigí-los, para melhor compreensão e acerto da finalidade do trabalho de fiscalização.*

Quanto a esse aspecto em especial – a correção de equívocos verificados em primeira leitura do Relatório original - em nosso entendimento configura providência de boa prática que deveria ter sido priorizada ante à

verificação de que a existência de impropriedades ou conteúdos com potencial de gerar mal entendidos e incompreensão poderia resultar em malefício para a Administração; o qual efetivamente se concretizou, dadas as extensas manifestações dos diversos setores contidas nos autos, as quais certamente teriam abordagem diversa da natureza defensiva, ou de acusações recíprocas, se houvesse sido dada oportunidade a esta Unidade de promover esclarecimentos e correções julgadas essenciais pela Administração Superior.

Feita essa breve introdução passaremos à releitura detalhada e pormenorizada de cada ponto do Relatório anterior, buscando alcançar a sua essência e melhor compreensão de sua finalidade.

II - DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS: DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

1. Como já fora registrado, os processos de dispensas e inexigibilidades, fundamentados nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, são analisados por este setor tão somente após sua conclusão, sempre em sede de fiscalização ou auditoria, uma vez que *a atuação do Controle Interno no transcurso daqueles configura ato de co-gestão, vedado a esta Unidade*, que não pode de forma direta interferir na gestão administrativa do órgão, preservando deste modo a liberdade do Poder de Decisão da Autoridade que o preside.

2. A fundamentação legal para tais restrições e procedimento encontra-se prevista nas normas administrativas deste Tribunal citadas: Portarias: 589/2010-GP (trâmite), 426/2008-GP (delegação), 352/2012-GP (delegação), 581/2012 (revoga a Portaria nº 352/2012).

3. Por oportuno, reforça-se que a possibilidade de contratação direta encontra amparo legal desde a Constituição Federal, artigo 37, inciso XXI, com regulamentação como já dito, por meio da Lei nº 8.666/93, artigos 24 e 25.

4. Assim, a opção pela contratação direta, seja mediante dispensabilidade ou inexigibilidade, haverá de ser aferida em sua adequação em cada caso concreto, no transcurso do processo de contratação e fundamentados juridicamente pelos setores responsáveis por ofertar o embasamento legal, não configurando a sua adoção, em princípio, nenhum ato de afronta à norma, uma vez que existem hipóteses legais em que tais modalidades constituem a única

opção possível ao Administrador para efetivar a missão da instituição, concretizada em um Planejamento Estratégico previamente definido e aprovado.

III - DO ESCOPO DOS EXAMES

5. O Relatório original detalhou a metodologia adotada, esclarecendo que:

“ Para o exame dos processos de dispensa e inexigibilidades do ano de 2012, adotou-se uma **Fiscalização de Conformidade**, isto é, observa-se o cumprimento das exigências legais, sem adentrar no mérito das contratações(*) e, para isso, optou-se pela aplicação do **Princípio de Pareto**, renomado economista italiano, que comprovou que 80% (oitenta por cento) das riquezas tendem a ficar nas mãos de 20% da população. Tal situação também é verificada, com frequência, nas planilhas orçamentárias de obras examinadas pelo TCU, nas quais 20% (vinte por cento) do quantitativo de itens com mais expressividade financeira correspondem a cerca de 80% (oitenta por cento) do valor total do orçamento.

(*) destacamos mais uma vez que desde o Relatório original foi registrado pela SOAG que não seria promovida nenhuma análise de mérito, uma vez o objetivo da fiscalização é de conferir, mediante a utilização de *check-lists* e outros critérios objetivos a observância das diretrizes formais, constituindo mera avaliação de procedimentos adotados.

6. A seleção dos processos de dispensabilidade e inexigibilidade usou por critério preliminar o enquadramento legal inicial ofertado pela Seção de Licitação, Contratos e Informações Processuais (SLCIP/CMP/SAO).

7. Assim, levantados todos os procedimentos que tramitaram por aquela Seção e foram enquadrados como dispensáveis ou inexigíveis de licitação, verificou-se que aqueles processos movimentaram o equivalente a **R\$**

1.216.522,20 (hum milhão, duzentos e dezesseis mil, quinhentos e vinte e dois reais e vinte centavos) no período sob análise.

8. Já neste momento cabe um destaque de caráter instrutivo e esclarecedor, uma vez que, aparentemente, a referência a uma cifra de tal magnitude pode gerar a impressão equivocada de insinuação de malversação de recursos públicos, o que, absolutamente, não é o caso, tampouco foi o objetivo do registro.

9. Veja-se que esta Unidade de Controle não pode atuar e nem atua ou tampouco se expressa, de forma velada, mediante uso inadequado de terminologias com significados dúbios ou que possam gerar confusão de entendimento, portanto, não cabe ao Controle Interno “insinuar”, “sugerir” ou se manifestar de modo a exigir “deduções” por parte do leitor.

10. Em especial em sede de fiscalização, o que se promove é o registro, levantamento de dados e se expõe e questiona o que possa, numa leitura prévia, vir a ser considerado como desconforme, ou seja, que não tenha atendido os preceitos formais definidos nas normas ou que *possa ser considerado algo fora do planejamento ordinário do órgão, sem que dos autos conste uma justificativa robusta e circunstanciada.*

11. Assim, os valores informados configuram efetivamente uma constatação, sem maiores repercussões, ilações ou conclusões além do registro do montante aplicado.

12. Como reforço ao que ora se afirma, trazemos como ilustração a seguinte narrativa:

Sigmund Freud, Pai da Psicanálise e Psicologia moderna, autor das teorias que atribuíam aos desequilíbrios e perturbações mentais dos indivíduos traumas sofridos em sua infância e escondidos em seu subconsciente em razão de seu conteúdo quase sempre sexual, oriundo de desejos reprimidos em relação à figura paterna ou materna e dificuldades no desenvolvimento oral, durante suas meditações silenciosas costumava fumar lentamente

grandes charutos que duravam quase todo o tempo de sua introspecção meditativa. Conta-se que, certa vez, foi interrompido por um de seus alunos que o interpelou quanto a como ele interpretava esse hábito de fumar charutos, ao que o Mestre haveria respondido: “meu jovem, há ocasiões em que um charuto nada mais é do que um charuto”.

13. Assim, de igual modo, *os valores informados no Relatório original nada mais são do que a somatória, pura e simples, do montante movimentado ao longo de DOIS EXERCÍCIOS – 2013/2014* - em procedimentos de contratação mediante as modalidades de dispensabilidade ou inexigibilidade de licitação.

14. O Relatório original ainda detalhou que:

“(...) utilizando o Método de Pareto, foram escolhidos 49 (quarenta e nove) processos, de uma amostra de 163 (cento e sessenta e três) procedimentos, por intermédio dos quais foi movimentado R\$ 1.092.839,20 (um milhão, noventa e dois mil, oitocentos e trinta e nove reais e vinte centavos), o que representa aproximadamente 89% (oitenta e nove por cento) dos recursos orçamentários empenhados ou pré-empenhados com fundamento nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8666/93.

Para a análise dos processos, observaram-se os parâmetros estabelecidos no Manual de Licitações e Contratos do TCU¹, descritos abaixo:

- Solicitação do material ou serviço, com descrição clara do objeto;
- Justificativa da necessidade do objeto;
- Caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, se for o caso;

¹ Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p. ISBN 978-85-7018-319-4

- Elaboração da especificação do objeto e, nas hipóteses de aquisição de material, das unidades e quantidades a serem adquiridas;
- Elaboração de projetos básicos e executivos para obras e serviços, no que couber;
- Indicação dos recursos para a cobertura da despesa;
- Razões da escolha do fornecedor do bem, executante da obra ou prestador do serviço;
- Juntada aos autos do original da(s) proposta(s);
- Juntada aos autos do original ou cópia autenticada ou conferida com o original dos documentos de habilitação exigidos; os documentos de habilitação quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado, desde que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto na Lei nº 8.666/1993; nesse caso, deverá ser juntada aos autos cópia do certificado, com as informações respectivas;
- Declaração de exclusividade, quanto à inexigibilidade de licitação, fornecida pelo registro do comércio do local onde será realizada a contratação de bens, obras ou serviços, ou pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda por entidades equivalentes;
- Justificativa das situações de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, acompanhadas dos elementos necessários que as caracterizem, conforme o caso;
- Justificativa do preço;
- Pareceres técnicos e/ou jurídicos;
- Se for o caso, documento de aprovação dos projetos de pesquisa para os quais os bens serão alocados;
- Inclusão de quaisquer outros documentos necessários à caracterização da contratação direta;
- Autorização do ordenador de despesa;
- Comunicação à autoridade superior, no prazo de três dias, da dispensa ou da situação de inexigibilidade de licitação;

- Ratificação e publicação da dispensa ou da inexigibilidade de licitação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, a contar do recebimento do processo pela autoridade superior;
- Emissão da nota de empenho respectiva;
- Assinatura do contrato ou retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, quando for o caso;
- Elementos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Além dos parâmetros acima descritos, na avaliação dos processos foram observados também o que estabelece o item 08, Anexo IV, a Decisão Normativa nº 124/2012, do Tribunal de Contas da União:

- Regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação;
- Utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras;
- Qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

15. Portanto, critérios de conformidade, objetivando aferir a observância de preceitos formais.

IV - DA EXECUÇÃO DOS TRABALHOS

16. Aqui também cabem alguns esclarecimentos, em razão da referência feita à escolha de *“49 (quarenta e nove) processos, de uma amostra de 163 (cento e sessenta e três) procedimentos, por intermédio dos quais foi movimentado o montante de **R\$ 1.092.839,20** (hum milhão, noventa e dois mil, oitocentos e trinta e nove reais e vinte centavos), o que representa **aproximadamente 89%** (oitenta e nove por cento) dos recursos orçamentários empenhados ou pré-empenhados com fundamento nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8666/93.”*

17. Para melhor ilustrar e facilitar a compreensão dessa referência faremos uma abordagem mais pedagógica, vez que é comum, mesmo dentre os servidores que integram a Administração e atuam nos processos, uma certa confusão quanto ao tratamento dado, especificamente, às dispensabilidades elencadas no art. 24 e seus 33 Incisos.

18. Primeiramente há que se lembrar que a relação do art. 24 configura *numerus clausus*, portanto exaustiva. De tal modo, para o adequado enquadramento a uma das hipóteses do elenco legal, as condições do caso concreto devem coincidir perfeitamente com a tipificação do Inciso em questão.

19. Para algumas situações, a previsão de dispensabilidade configura efetivo ato vinculado para o Administrador, posto que criada para atender a situações concretas e frequentes que o Legislador optou por tipificar para evitar erros de fundamento das contratações. Assim temos por exemplo:

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica; (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

20. Este Inciso obrigatoriamente leva à contratação por dispensabilidade, no caso do TRE/RN, da COSERN como fornecedora/concessionária de energia elétrica no Estado do Rio Grande do Norte.

21. Não obstante parecer “óbvia” a obrigatoriedade de tal contratação, a mesma *também deve passar pela análise de conformidade dos procedimentos que levaram à sua concretização*, uma vez que integra as contratações por dispensabilidade e, fatalmente, o valor da contratação que sabe-se ser expressivo, integrará o somatório dos processos avaliados dentro desse critério. Esse fato não configura afirmação de irregularidade, mas tão somente de que é mais um processo dentre os analisados, tanto que não foi feita nenhuma observação reparadora em relação a essa contratação específica.

22. *Penintencia-se no entanto esta Unidade por não haver promovido o destaque específico e a correspondente análise que excepcionalia e justificaria a referida contratação e seu montante, como ora se explicita.*

23. Acompanhando o raciocínio inicial, e para fins de exemplificação em sentido contrário, vemos a seguir Incisos como o XIII, abaixo transcrito:

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

24. Aplicado para contratação de instituições de ensino ou promotoras de concursos públicos, muito embora alguns órgãos a utilizem para contratação direta de empresas locais, como por exemplo a COMPERVE, considerando a existência de outras instituições de igual qualificação e que, mesmo situadas em outros Estados, possam realizar o mesmo trabalho (tais como Fundação Carlos Chagas, Cesgranrio, CESPE/UNB, etc.), é recomendável que o processo possua justificativas robustas que afastem de forma inquestionável a possibilidade de ser promovida licitação para a contratação, sob risco de uma fiscalização externa por parte do TCU questionar a escolha e os fundamentos da contratação, penalizando o gestor que a autorizou.

25. Aprofundando ainda a análise das hipóteses de dispensabilidade, temos os Incisos I e II, genericamente denominadas de “dispensas pelo valor”, que possibilitam a aquisição direta e contratação de bens e serviços de engenharia (Inciso I) com limite anual de gastos de até R\$ 15.000,00; ou definidos como “comuns” (Inciso II), limitados ao valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano.

26. Tais hipóteses durante os primeiros anos após a edição da Lei 8666/1993 geraram muitas controvérsias sobre a aferição e controle desse valor máximo, até que se alcançou o entendimento comum (não previsto na norma de

forma expressa) de que **tais valores anuais seriam contabilizados por subelemento de despesa do orçamento público.**

27. De forma simplória e elementar entende-se por “elementos de despesa” as alíneas codificadas numericamente que identificam, p.ex., contratações de outros serviços de terceiros de pessoas físicas (33.90.36), contratações de outros serviços de terceiros de pessoas jurídicas (33.90.39), aquisição de material de consumo (33.90.30), dentre outros, num total de 99 (noventa e nove) elementos de despesa.

28. Para cada elemento de despesa existe uma relação extensa de subelementos, e tendo por exemplo o elemento relativo as contratações de outros serviços de terceiros de pessoas jurídicas (33.90.39), tem-se aproximadamente 50 subelementos de despesa (ressaltando-se que um mesmo subelemento de despesas abrange vários objetos possíveis, como por exemplo o de locação de tendas, mesas e cadeiras plásticas). Deste modo é possível à Administração, contratar em cada subelemento, até 8 mil reais/ano em bens e serviços comuns mediante dispensabilidade de licitação, o que resultaria, somente neste exemplo simplório, um gasto aproximado de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) (!!).

28. Certamente, considerando todos os princípios do Direito Administrativo aos quais a Administração Pública se submete, e dentre todos, o supremo dever de licitar como premissa fundamental, nenhum Administrador Público com senso e razoabilidade promoveria contratações seguindo tal fórmula simplista. Não obstante, pelo menos *do ponto de vista teórico, havendo fundamentos que amparassem as contratações, e atendendo estas às necessidades e objetivos definidos no Planejamento Estratégico da instituição, em vindo o gestor a promovê-las, não haveria qualquer irregularidade.*

29. Veja-se que, nos casos de maior questionamento – em razão da liberdade inserta no poder discricionário que as caracteriza - que são as contratações mediante *as chamadas “dispensabilidades pelo valor”, a depender das circunstâncias e dos fundamentos fáticos e de direito obrigatoriamente registrados em procedimentos formais, é possível (e legal) ao Administrador movimentar valores significativos do orçamento público.*

30. No caso do TRE/RN, buscamos junto à SLCIP dados extraídos de seus Relatórios de Atividades dos Exercícios 2012-2013 e 2013-2014, que correspondem ao período abrangido pela Fiscalização do presente Relatório, a seguir transcritos:

RELATÓRIO DE ATIVIDADES E GESTÃO
Período: 01 /janeiro/2012 – 18/julho/2013

Deste modo, e *tendo por base apenas o controle de informações de dispensabilidade pelo valor da despesa* (art. 24, Inciso II da Lei n.º 8.666/1993), seguem abaixo os valores para quatro exercícios subseqüentes:

- **2010:** R\$ 152.301,64 (cento e cinquenta e dois mil trezentos e um reais e sessenta e quatro centavos), distribuídos em 46 (quarenta e seis) subelementos de despesa até o dia 28/dezembro/2010, data em que foi prestada a última informação.

- **2011:** R\$ 99.233,47 (noventa e nove mil duzentos e trinta e três reais e quarenta e sete centavos) distribuídos em 42 (quarenta e dois) subelementos de despesa até o dia 28/12/2011, data em que foi prestada a última informação.

- **2012:** R\$ 130.506,27 (cento e trinta mil quinhentos e seis reais e vinte e sete centavos) distribuídos em 43 (quarenta e três) subelementos de despesa até o dia 28/12/2012, data em que foi prestada a última informação.

- **2013:** R\$ 53.179,54 (cinquenta e três mil duzentos e cento e setenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos) distribuídos em 24 (vinte e quatro) subelementos de despesa até o dia 18/07/2013, data em que está sendo elaborado o presente Relatório.

É possível identificar que nos exercícios correspondentes a anos eleitorais, e mais comumente no 2º semestre, o gasto realizado mediante dispensabilidade pelo valor em geral é 35% (trinta e cinco por cento) maior do que nos exercícios em que não há eleições.

No entanto, é possível verificar que, mesmo em relação a anos eleitorais, houve uma redução percentual aproximada de 47% (quarenta e sete por cento) nos gastos por meio de dispensabilidade pelo valor entre o exercício de 2010 e 2012.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES E GESTÃO
Período: agosto/2013 – 04/julho/2014

Deste modo, e *tendo por base apenas o controle de informações de dispensabilidade pelo valor da despesa* (art. 24, Inciso II da Lei n.º 8.666/1993), seguem abaixo os valores para os últimos três exercícios subseqüentes:

- **2012:** R\$ 130.506,27 (cento e trinta mil quinhentos e seis reais e vinte e sete centavos) distribuídos em 43 (quarenta

e três) subelementos de despesa até o dia 28/dezembro/2012, data em que foi prestada a última informação.

- **2013:** R\$ 101.912,49 (cento e um mil novecentos e doze reais e cinqüenta e quarenta e nove centavos) distribuídos em 29 (vinte e nove) subelementos de despesa até o dia 26/dezembro/2013, data em que foi prestada a última informação.

- **2014:** R\$ 42.450,91 (quarenta e dois mil, quatrocentos e cinqüenta reais e noventa e um centavos), distribuídos em .17 (dezesete) subelementos de despesas até o dia 04/julho/2014, data em que está sendo encerrado o presente Relatório.

Nos exercícios correspondentes a anos eleitorais, e mais comumente no 2º semestre, o gasto realizado mediante dispensabilidade pelo valor apresenta um aumento histórico médio de 35% (trinta e cinco por cento) em relação aos exercícios em que não há eleições.

Entre os anos eleitorais de 2010 e 2012 foi possível apurar uma redução percentual aproximada de 47% (quarenta e sete por cento) nos gastos por meio de dispensabilidade, contudo, considerada a data de fechamento do presente relatório não é possível fazer a mesma avaliação comparativa entre o Pleito de 2014 e o de 2012.

No entanto, é importante ressaltar que *as informações com fundamento em dispensabilidades*, do ponto de vista genérico de todos os Incisos do art. 24, **sofreram drástica redução** em relação ao exercício de 2013, representando, até a metade do atual exercício, cerca de 13,24% de todas as informações do exercício anterior.

Ainda considerando informações em procedimentos não submetidos a processo de licitação, no caso das INEXIGIBILIDADES, é importante frisar que, mais uma vez, esta SLCIP só tem como informar o número de informações dadas atendendo ao enquadramento sugerido, mas não nos é possível confirmar que igual número de contratações foi efetivado, uma vez que, em razão da excepcionalidade do enquadramento, nem sempre a autoridade Superior acata e autoriza a contratação.

31. Considerando que, além das hipóteses dos Incisos I e II do art. 24, restam ainda mais 31 Incisos somente destinados à tipificação de dispensabilidades, e dentre eles, como já visto, contratações de porte como a da COSERN (Inciso XIII) e Correios (Inciso VIII) , *a referência a valores elevados movimentados mediante processos de inexigibilidade, por si só, não é fator suficiente a questionar a correta aplicação dos recursos orçamentários, mas tão somente um registro do quanto se gastou nessas modalidades...."há ocasiões*

em que um charuto nada mais é do que um charuto...”

32. Feitas as observâncias acima, ainda considerando este ponto do Relatório original, esta Coordenadoria reconhece que poderia ter sido melhorada a apresentação dos dados/processos relacionados originalmente de forma apenas a apontar a numeração dos protocolos, sem uma identificação descritiva de seus conteúdos, valores e até mesmo da própria modalidade a que pertenciam.

33. Dessa revisão também resultou que **a contagem correta é de 47 (quarenta e sete) processos** e não 49, uma vez que os PAEs 12.815/2013 e 3726/2012 foram relacionados duas vezes.

QUADRO ANTERIOR

Ano	Tipo de Procedimento	Protocolo (Processo Administrativo Eletrônico)
2013 e 2014	Dispensa e Inexigibilidade de licitação	1060/2014, 10917/2014, 7893/2014, 15055/2013, 7891/2014, 13751/2014, 16050/2014, 4784/2014, 7889/2014, 10354/2013, 236/2014, 628/2014, 7890/2014, 10777/2014, 7759/2014, 8113/2014, 8841/2014, 15590/2014, 9357/2013, 8470/2013, 8786/2013, 4982/2013, 4983/2013, 422/2013, 1421/2013, 8473/2013, 8442/2013, 3564/2013, 8567/2013, 4941/2013, 7648/2013, 11347/2013, 136/2013, 19906/2012, 6752/2013, 13359/2013, 13626/2013, 2994/2013, 3726/2012, 3726/2012, 3057/2013, 221/2013, 219/2013, 6810/2013, 13188/2013, 12815/2013, 12815/2013, 6580/2013, 331/2013.

33. Assim, corrigindo os erros identificados, segue como anexo quadro detalhado dos procedimentos examinados na Fiscalização:

34. Houvesse sido adotada a metodologia de apresentação no formato ora exposto, possivelmente para os próprios analistas desta Unidade, bem como aqueles que viessem a ler o Relatório em sequência, seria mais fácil a visualização de equívocos e dos procedimentos que, mesmo tendo integrado o conjunto submetido à Fiscalização, de pronto não seria compreendida como uma impropriedade a somatória de seus valores aos demais, posto que, pela sua natureza de dispensabilidade e considerando o critério de seleção pelo valor, obrigatoriamente estariam abrangidos no conjunto analisado.

35. Como registrado anteriormente, dos 49 (quarenta e nove) processos analisados, **37 (trinta e sete)** deles foram relativos à dispensabilidade,

prevista no art. 24 e seus Incisos e o restante, como inexigibilidade, com fundamento no art. 25, e seus Incisos, ambos da Lei nº 8.666/1993.

36. Também poderia ter sido melhor elucidado no Relatório original, para melhor entendimento do cenário exposto que, dentre os 47 processos citados, tão somente 07 (sete) foram autorizados a contar de 01º de setembro de 2014, e dentre estes ainda, cinco foram de competência, por delegação, da Direção Geral, restando *apenas dois submetidos à autorização da Presidência*. O detalhamento destes será abordado mais adiante.

37. Da análise dos procedimentos acima listados, foram identificadas impropriedades/irregularidades, de natureza **formal**, como já exaustivamente registrado. *Questões que merecem reparo para que sua repetição não venha a causar efetivo prejuízo, em razão da inobservância reiterada de normas, gerando vícios de procedimentos em detrimento da qualidade do serviço e das boas práticas de governança*, bem como pelo não atendimento dos Princípios que regem a atuação da Administração Pública, tais como: eficiência, eficácia e economicidade

V - DA BIOMETRIA

38. Ao que parece, os procedimentos analisados sob este item foram os que causaram maiores questionamentos, em razão da observação feita no Relatório de que fora *“constatada a ausência de planejamento para aquisição de produtos e serviços referentes ao período no qual foi realizada a biometria”*.

39. Novamente lembrando que a presente Fiscalização se pauta pela verificação de haverem os procedimentos atendido a critérios de conformidade - ritos e forma - sem adentrar ao mérito de sua ocorrência e para não tornar o presente muito cansativo, veremos de forma mais detalhada, por amostragem, apenas CINCO dos doze Protocolos PAE mencionados:

- **1060/2014**: Processo com 115 folhas trata de pedido *datado de 29/jan/2014* de contratação de serviços de climatizadores portáteis e locação de tendas, formulado pelo Juízo da 34ª ZE – Mossoró. O primeiro documento do processo *informa que os trabalhos de biometria começaram no dia anterior, 28/jan/2014*, e indicando o período de prestação dos serviços a serem contratados a contar da data do memorando (!!) até 04/abr/2014. O GABSAO observou que o pedido tratava de dois itens completamente diversos em sua natureza e não continha clareza quanto à vantagem de os climatizadores serem

adquiridos ou locados, determinando abertura de procedimento específico para o referido item. O primeiro levantamento de estimativa de custos incluiu um terceiro item não integrante do pedido original: banheiros químicos, encaminhado por email diretamente para a CMP no dia 03/fev/2014; além do acréscimo do número de tendas inicialmente solicitado. Após as informações de disponibilidade orçamentária e identificação do subelemento de despesa, a SLCIP promoveu o enquadramento da despesa como dispensável pelo valor, art. 24, II – R\$ 2000,88 - considerando que mesmo o acréscimo das tendas posteriormente solicitadas ainda mantinha a contratação dentro do limite de gastos anuais (R\$ 3001,32), por se tratar da primeira despesa no mencionado subelemento. Registrou, no entanto, que *a depender da decisão quanto ao número de tendas locadas, para controle do saldo, o processo deveria retornar para registro na planilha de forma a subsidiar informações futuras.* Autorizada a despesa pelo quantitativo original, aferiu-se uma redução nos valores de locação para R\$ 1.998,36, alteração que não foi informada à SLCIP para atualização do saldo.

A Fiscalização observou no presente procedimento, dentro de uma visão de mera conformidade, que *apenas 24 horas separam as datas do início dos trabalhos de biometria e do protocolo do pedido informando uma necessidade a ser atendida de imediato, mas que poderia ter sido detectada antes.* Não há qualquer menção a quando teria sido determinado o início da revisão biométrica em Mossoró que possa indicar se houve tempo hábil para as providências de preparação da estrutura necessária para os trabalhos, tampouco qualquer referência ao que já houvesse sido providenciado nesse sentido. Sem adentrar a maiores especulações, também se observa a ausência de controle quanto ao gasto efetivo e o inicialmente estimado, ficando a Seção responsável pelo controle inicial de gastos e enquadramento da despesa sem segurança na planilha que ampara suas informações quanto à disponibilidade de saldo para despesas futuras no subelemento utilizado. Pela análise apenas do presente pedido, já se verifica que a necessidade “imediata”, não foi atendida no prazo solicitado, e no caso dos itens processados em separado – os climatizadores -, o atraso certamente foi maior, dada a discussão da forma de solução a ser adotada: compra ou locação.

- **628/2014:** Processo com 285 folhas trata de pedido da SENG/CAP datado de 17/jan/2014, para contratação de serviço de aplicação de película no Foro Eleitoral de Mossoró para melhoria das condições térmicas durante os trabalhos de revisão biométrica no Município, sendo posteriormente juntado Ofício da 33ª ZE datado de 16/jan/2014 em que o Juiz da referida Zona solicita igual procedimento à Direção Geral. Promovida a pesquisa de preço e informada a disponibilidade orçamentária o processo foi remetido para a AJDG, que por sua vez direcionou para a SLCIP informar o amparo legal. A informação da SLCIP em 24/fev/2014 foi pela dispensabilidade pelo valor, art. 24, II, dando conta que o saldo no subelemento correspondente, contada a mencionada despesa no valor de R\$ 1.968,00, atingia R\$ 5.468,00 dos 8 mil possíveis no exercício. Em 13/mar/2014 o fornecedor apresentou pedido de desistência por não poder cumprir com o prazo, *não aceito* pela AJDG em Parecer que sugeriu fosse oficiada a empresa

para dar cumprimento à contratação em 10 (dez) dias do recebimento, ocorrido em 26/fev/2014. Em 03/abr/2014 a empresa solicitou prorrogação de mais 10 (dez) dias para finalizar a instalação, e a confirmação de conclusão do serviço só foi obtida após cobrança da CMP à Zona Eleitoral requerente em 24/abr/2014. Em 06/jun/2014 já com o pagamento emitido, o processo retomou a tramitação em razão de acréscimo de R\$ 554,08 ao valor original, cobrado pela empresa em razão de não haver sido informada pela Zona requerente da existência de película velha, resultando na ausência de previsão do custo de sua remoção para instalação da nova. No retorno dos autos à SLCIP a Seção informou que a extrapolação excedia o percentual de acréscimo legal permitido de 25% do valor contratado, o que limitaria o pagamento ao máximo de R\$ 492,00, ressaltando a possibilidade de pagamento, a critério da Administração, a título de indenização com fulcro no art. 59 Parágrafo único c.c. art. 58, Inciso I e §§ 1º e 2º da Lei 8666/1993, registrando ao final que ***“o caso concreto vem confirmar a dificuldade de controle de gastos por dispensabilidade há muito apontada por esta Seção, uma vez que, necessariamente o presente procedimento deverá retornar a esta SLCIP para atualização do valor efetivamente autorizado, uma vez que, qualquer que seja o mesmo, interfere no saldo restante do subelemento em questão e as informações futuras de disponibilidade para utilização.”*** Em 23/jun/2014 a AJDG emitiu Parecer acompanhando a informação da SLCIP para que fosse autorizado o pagamento do acréscimo até o limite legal permitido e a diferença de R\$ 62,08 a título de indenização, conclusão que foi corroborada pela AEPRES em Parecer subsequente e autorizada pela Presidência em 30/jun/2014. A despesa só foi liquidada em 21/out/2014. O processo não retornou à SLCIP para atualização do saldo, após a confirmação dos valores pagos.

A Fiscalização observou inúmeras desconformidades no presente procedimento: a começar pelo tempo decorrido entre o pedido inicial e a efetiva execução do serviço (17/fev a 24/abr); a deficiência do pedido inicial que não informou a existência de película cuja remoção se fazia necessária para a aplicação da nova, resultando em acréscimo ao valor original da contratação que extrapolou o limite legal permitido, e ainda em reconhecimento da necessidade de indenização da contratada pelo excedente (serviço que, registre-se, foi autorizado informalmente no momento da sua execução), levando o procedimento ao exame da Presidência em razão da excepcionalidade dos limites de delegação à Direção Geral. Afora esses aspectos mais significativos, mais uma vez o fluxo do procedimento não foi concluído pelo retorno à SLCIP para atualização do saldo em Planilha, do que resultou que os gastos no subelemento, de fato, atingiram R\$ 6.022,08, restando saldo de apenas R\$ 1.977,92 para uso até o final do exercício a título de dispensabilidade, comprometimento que, sendo desconhecido da SLCIP não foi registrado em informações posteriores.

- **9357/2013**: Processo de 112 folhas, trata de pedido datado de 18/jul/2013 do GABSTI para aquisição de 3 impressora térmicas, conforme especificações juntadas, justificando a aquisição como urgente *para substituição do módulo de impressão das urnas eletrônicas antigas apresentarem quebras freqüentes durante o atendimento ao eleitor, ação que seria intensificada por ocasião da Revisão biométrica já iniciada na Capital.* Por ocasião da estimativa de preços, a SCS verificou divergências entre os modelos e as

especificações encaminhadas, solicitando que o setor identificasse qual melhor atendia às necessidades dentre os modelos sugeridos por um único fornecedor. Em 26/jul/2013 a SLCIP informou que o total da despesa – R\$ 1.917,00 - poderia ser processada mediante cotação eletrônica com amparo na dispensabilidade pelo valor, art. 24, II, alcançando os gastos no subelemento naquela data o total de R\$ 2.163,29 do total de 8 mil possíveis no exercício. A AJDG emitiu Parecer no sentido de ser promovida a aquisição direta ao fornecedor informado como de menor preço, em razão da urgência da aquisição alegada no pedido inicial e que os trabalhos de Revisão biométrica na Capital já haviam sido iniciados. *O material foi entregue em 12/ago/2013.*

Mais uma vez foi constatado que o pedido foi protocolado em data posterior ao início das atividades de revisão biométrica na Capital – que, aliás, não possui registro nos autos de quando ocorreu -, sendo que a necessidade técnica de substituição do equipamento já era de conhecimento anterior, pois se relata que os módulos de impressão de urnas eletrônicas antigas eram de pouca confiabilidade e defeitos recorrentes, já conhecidos antes mesmo do início da atividade de revisão biométrica, ação excepcional não prevista no Planejamento Ordinário do exercício. Atualmente tal aquisição seria impossível, dadas as novas normas que regulamentam as contratações de TI, as quais, obrigatoriamente devem estar planejadas, estimadas e inseridas em orçamento próprio.

- **8470/2013**: Processo de 185 folhas trata de pedido datado de 28/jun/2013 da 69ª ZE da Capital para aquisição de máquina de café industrial para o Fórum Eleitoral de Natal, em razão do natural aumento de demanda decorrente do *início dos trabalhos de revisão biométrica previsto para o dia 15/julho/2013*, afirmando ainda que a máquina existente se encontrava avariada, inexistindo sobressalente no COJE que pudesse ser realocada. Em razão disso o GABSAO sugeriu a aquisição de duas máquinas, mediante aquisição direta por cotação eletrônica para dar agilidade ao pedido e ampliando-se a divulgação e participação. Estimado o preço – R\$ 5.308,24 - e promovida reserva orçamentária, a despesa foi a primeira do exercício no subelemento correspondente, sendo enquadrada no art. 24, Inciso II. Realizado o processo sumário de seleção de fornecedores, o valor inicialmente estimado sofreu redução significativa para R\$ 2.900,00, com entrega *programada para 25/ago/2013*. Tendo sido o prazo descumprido pela fornecedora, a SPAT comunicou o fato em 09/set/2013, sendo a empresa *notificada em 11/set/2013*, que respondeu no dia seguinte informando que em razão de atraso no embarque das máquinas em Salvador, a previsão de chegada seria em 19/set/2013. Em 14/out/2013 a SPAT notifica a empresa que ambas as máquinas apresentaram defeito exigindo a sua substituição. Em resposta a fornecedora informou que providenciaria a retirada para reparo das máquinas e devolução no dia 23/out/2013. *O material foi entregue no Fórum e COJE em 06/Nov/2013 e a despesa liquidada em 22/Nov/2013.*

Mais um caso em que o pedido é protocolado tendo curto prazo para seu atendimento pela Administração. Não há registro nos autos desde quando era de conhecimento das Zonas Eleitorais a data prevista para início dos trabalhos de revisão biométrica na Capital. Não há informação suficiente que evidencie a impossibilidade de uma aquisição programada, mediante licitação, não apenas do material solicitado, mas de outros ainda necessários ao processo,

de modo inclusive a evitar o atraso na entrega (fruto do pouco tempo para faturamento e embarque do material originado em outro Estado) e transtornos advindos dos defeitos constatados nos equipamentos. De tudo isso resultou que somente após 5 (cinco) meses do pedido é que a Administração fez uso de equipamento tido como de aquisição “imediata e urgente”.

- **8786/2013**: Processo de 95 folhas trata de pedido datado de *03/julho/2013 da* COED para contratação de seguro de acidentes pessoais e coletivos para cobertura de 158 (cento e cinquenta e oito) estagiários que atuavam na Revisão Biométrica, solicitando brevidade na contratação em razão da cobertura de riscos. Feita a estimativa de gastos – R\$ 3.556,58 - e reserva orçamentária, *em 10/julho/2013* a despesa foi enquadrada pela SLCIP como dispensável pelo valor – art. 24, Inciso II – a ser processada por cotação eletrônica, registrando na data da informação, somadas as despesas de quatro processos com igual objeto o saldo no subelemento de despesa já se encontrava comprometido em R\$ 5.972,07. Na mesma data os autos registram informação da SLD/COED de que o estágio já tivera início e uma estagiária sofrera luxação e fraturas em acidente de trânsito a caminho do estágio, sinistro que deveria estar acobertado por uma apólice. Dado que levou à autorização imediata de contratação direta com a empresa de menor preço identificada na pesquisa.

O pedido protocolado a apenas 12 dias do início da Biometria na Capital (que dar-se-ia em 15 de julho, consoante o PAE 8470/2013), fora precedido de outros três processos de igual objeto, sendo todos autorizados com base no Inciso II do art. 24, em razão dos baixos valores, não obstante, no caso presente fica evidente a falta de certeza sequer quanto ao quantitativo de estagiários a serem contratados; fato que também não se encontra justificado em nenhum dos processos anteriores (PAE's 579/2013, 4139/2013 e 6552/2013) os quais, somados, já comprometiam na data de enquadramento do presente procedimento o saldo do subelemento correspondente, restando tão somente R\$ 2.027,93 para utilização até o final do exercício. Registre-se que, se desde o primeiro pedido de contratação de seguro houvesse sido informado que haveriam contratações subseqüentes, poderia ter sido promovido planejamento da contratação mediante, por exemplo, ata de registro de preços, possibilitando a contratação parcelada por grupos, à medida das necessidades da Administração de novos estagiários com uma mesma Seguradora, garantindo uniformidade de valores e válidos por todo um ano. A falta de tempo hábil entre os pedidos e a efetiva contratação gerou um risco desnecessário de responsabilização da Administração em razão da ocorrência de sinistro envolvendo uma das estagiárias -, que já se encontrava trabalhando sem cobertura do seguro de acidentes pessoais - e que poderia ter tido consequências maiores do que as relatadas.

Sem nos estender no trabalho já realizado pela SOAG, confirma-se de pronto que os processos de aquisições e contratações voltadas às ações de revisão biométrica quase sempre tramitaram com os prazos de atendimento muito próximos do protocolo dos pedidos, quando não já comprometidos pelo seu efetivo início. De tal sorte, a opção adotada pelo enquadramento legal das despesas dentro do Inciso II do art. 24 foi a menos onerosa para a Administração, tanto sob o ponto de vista de custo quanto de gestão, vez que a caracterização de situações emergenciais, tal como muitas vezes alegada nos pedidos, não atendia aos requisitos legais, o que poderia resultar em Decisões com fundamentação questionável e com amparo em hipótese bem mais restrita e sujeita a auditoria externa, como é o caso das soluções ditas “emergenciais ou de urgência”.

Em todos os pedidos faltam elementos de contextualização suficientes que os fundamentem ou contextualizem, como por exemplo: a importância do processo de revisão biométrica ou de onde partiu a determinação/decisão para sua implementação; tampouco há qualquer referência à existência de cronograma e locais onde seria realizada; sendo exigível a existência de esclarecimentos nos autos de utilização do orçamento ordinário e as conseqüências disso para o planejamento de compras e aquisições. *Considerando que cada processo possui vida própria, em todos deveria haver um relato introdutório mínimo para suprir essas falhas.*

Mais uma vez reforça-se que não cabe a esta Unidade, em sede de Fiscalização, buscar a contextualização de pedidos que se apresentem em desconformidade com a norma, pois o fato é que, a insuficiência de informações registradas nos autos não justifica os erros formais praticados.

Neste ponto o Relatório original foi buscar às orientações do TCU no sentido da necessidade de *“fortalecer as ações de Planejamento Estratégico, Tático e Operacional de forma sistêmica integrando toda a cadeia de decisões, evitando dessa forma realizar procedimentos de contratação direta.”*

Para tanto foi colacionado o **Acórdão 367/2010 do TCU**, que traz a seguinte recomendação para a Administração:

Realize planejamento de compras a fim de que possam ser feitas aquisições de produtos de mesma natureza de uma só vez, pela modalidade de licitação compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido, abstendo-se de utilizar, nesses casos, o art. 24,

inciso II, da Lei no 8.666/1993 para justificar a dispensa de licitação, por se caracterizar fracionamento de despesa. **Acórdão 367/2010 Segunda Câmara (Relação)**

A referência ao Acórdão objetivava o destaque da necessidade do planejamento das aquisições, cuja falta pode sim caracterizar o fracionamento de despesas e como exemplo claro dessa ocorrência tivemos o PAE 8786/2013, e todos os demais processos que envolveram a contratação de seguro de estagiários. Contratação que poderia, desde o primeiro pedido, conter a informação da necessidade de contratação crescente e parcelada ao longo do tempo, que poderia ter sido suprida mediante uma Ata de Registro de Preços.

VI - DA DISPENSA COM FULCRO NO ART. 24, V.

Neste ponto específico é importante ressaltar que a avaliação da Fiscalização não foi uma crítica à utilização da dispensabilidade, *contrário sensu*, foi no sentido de que **a não adoção de uma opção de dispensabilidade gerou custo excessivo e prejuízo à Administração pelo atraso da contratação.**

Assim, o **excesso de tentativas para licitar** registrado no **PAE nº 4784/2014** (a administração realizou três certames licitatórios que resultaram desertos, a saber: Pregões Eletrônicos de n.ºs 90/2013, 30/214 e 65/2014) **não se justifica**, posto que uma vez percebida a inviabilidade de licitar sem consequentes prejuízos para a Administração, é chegado o momento de se aplicar o disposto no art. 24, Inciso V da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

Sendo assim, a equipe de Fiscalização entendeu que **não se faz necessária a repetição de processo licitatório mais que duas vezes para que se adote a dispensa referente ao art. 24, “V”**, de modo a evitar um acréscimo de despesa desnecessário e desproporcional ao objeto ou serviço a ser adquirido, bem como se contribui para uma sensível celeridade nesses processos.

VII - DA DESCRIÇÃO DO OBJETO

Por tudo o que foi visto na análise dos processos fiscalizados ficou patente a deficiência recorrente e que atinge a todos os setores quanto à correta elaboração, justificativa e descrição do objeto a ser solicitado. E foram apontados dois processos licitatórios como exemplo: **Protocolos PAE: 628/2014 e 15590/2014**, pelos motivos já detalhados no Relatório original.²

Mesmo em processos de inexigibilidade e dispensabilidade é imprescindível a observância cuidadosa da fase interna que se destina justamente ao detalhamento das quantidades exatas do objeto a serem adquiridas³:

O Manual de Licitações e Contratos, publicado pelo TCU⁴, também destaca a necessidade de elaboração de Projeto Básico, especificação do objeto, estimativa de valores, incluindo estes itens no rol de atos preparatórios para as licitações públicas.

Tal exigência várias vezes tem sido registrada pela própria AEPRES até mesmo para contratações que se caracterizam como “contratos de adesão”, como no caso de fornecimento de energia elétrica e correios, em que as condições técnicas do objeto são ditadas e definidas pela Contratada ou por normas específicas de Agências Reguladoras as quais, em princípio, não seriam passíveis de previsão ou condicionamento por meio de um Projeto Básico de Engenharia produzido pelo Tribunal, enquanto Contratante, por não possuir em seu corpo técnico engenheiros com qualificação adequada.

Como dito no Relatório original, “*o reflexo prático da ausência desses elementos nos procedimentos na fase inicial da Licitação é a geração de custos extras, não previstos e o crescente enfraquecimento na fiscalização e atuação dos setores competentes*”.

Como exemplo foi apontado o PAE 628/2014, relativo à contratação de películas para o Fórum de Mossoró, onde a Zona Eleitoral não informou a existência de necessidade de remoção de película pré-existente, do que resultou

² Protocolo/PAE: 15590/2014, Informação nº 01/2014 – SLCIP, fl. 75.

³ Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria - Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 139.

⁴Fonte:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/15%20Fase%20Interna.pdf>

na não estimativa do custo desse serviço, acrescido ao final e pago a título de indenização.

Para a solução do problema para melhorar a especificação, a Fiscalização sugeriu a adoção *dos preceitos e ferramentas já utilizados para aquisição do material de Tecnologia da Informação, tendência que vem sendo recomendada inclusive pelos Auditores do TCU.*

Tendo sido destacado que a necessidade de *melhoria na descrição do produto/serviço nos procedimentos de contratação direta já fora objeto de recomendação no Relatório PAE nº 9525/2013, item V, “d” da Conclusão, destacado abaixo:*

d) as unidades técnicas que emitem Pareceres e Informações, solicitarem as unidades demandantes que descrevam de forma clara e objetiva a solicitação do material ou serviço, como também, melhor fundamentação e justificativa da necessidade do objeto;

O ideal é que haja uma sensibilização de todos os setores no Tribunal no sentido de se aperfeiçoarem na descrição e justificativa das contratações solicitadas, adequando-as sempre a um planejamento prévio que contemple a dotação orçamentária necessária ao seu atendimento.

VIII – DA CONTRATAÇÃO VERBAL E IRREGULARIDADE FISCAL

Outro ponto sensível foi o abordado neste item pelo Relatório original, relacionado ao **PAE nº 8841/2014** que tratou da locação de espaço de evento para realização da solenidade de diplomação dos eleitos nas Eleições de 2014.

Em relação a esse procedimento específico destaca-se que a irregularidade fiscal da contratada fora constatada desde o início, a necessidade de formalização mediante contrato foi recomendada pela SLCIP nos autos, e o enquadramento legal original fora pela Inexigibilidade do art. 25 caput, em razão de que o local era o único na cidade com capacidade suficiente para comportar o número de candidatos a serem diplomados, além de autoridades, convidados e público presentes.

A manutenção do enquadramento original tornaria mais evidente a ausência de outro local para a realização do evento e a inexistência de opção para a Administração, malgrado a irregularidade fiscal da contratada.

A alteração do fundamento legal no decorrer do processo para o Inciso II do art. 24 deveria ter reforçado a necessidade de contratação formal em razão do valor estimado da locação - R\$ 6.265,00 (seis mil duzentos e sessenta e cinco reais) - ultrapassar o limite legal *para pequenas compras de pronto pagamento*, efetuadas, geralmente pelo regime de adiantamento ou suprimento de fundos, cujo valor seja igual ou inferior a 5% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a, da Lei nº 8.666/1993, limitando-se, portanto, ao valor máximo de R\$ 4.000,00, única hipótese que permitiria a *contratação verbal por constituir exceção legalmente autorizada*.

As irregularidades formais não atendidas estão registradas nos autos, e sua ocorrência deve ser fortemente evitada pela Administração, uma vez que o pagamento por indenização prevista no parágrafo único, do art. 59, da Lei nº 8.666/1993 tem natureza de exceção, e teria sido evitado pela existência de contrato e assim, ainda que identificada a irregularidade fiscal, empresa e Administração estariam respaldados pelo enquadramento legal de inexigibilidade e pela contratação formal.

IX - DA PUBLICAÇÃO E RATIFICAÇÃO

No presente ponto do Relatório observou-se uma clara dificuldade em transmitir o real objetivo da recomendação.

Veja-se que a Lei não traz exceções quanto à necessidade de publicação das contratações por inexigibilidade ou dispensabilidade:

Art. 26. As **dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25**, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei **deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial**, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005) **(grifos nossos)**

Não obstante, objetivando a redução de custos administrativos, o TCU adotou, conforme **Acórdão nº 1.336/2006 – TCU – Plenário**, o entendimento de que a publicação na imprensa oficial do ato que autoriza a contratação direta **poderá (*)** ser dispensada, com fundamento no princípio da economicidade, caso os valores contratados estejam nos limites do art. 24, I e II da Lei 8.666/93.

Se é uma faculdade baseada em entendimento jurisprudencial e sem amparo legal próprio, a sua aplicação *deve, necessariamente, estar justificada de forma expressa no Parecer e Despacho autorizador da não aplicação da norma geral*

E é tão somente quanto a isso que se ressaltaram os *Protocolos PAE nºs 1060/2014, 10917/2014, 7893/2014, 15055/2013, 7891/2014, 13751/2014, 16050/2014, 4784/2014, 7889/2014, 10354/2013, 236/2014, 628/2014, 7890/2014, 10777/2014, 7759/2014, 8113/2014, 8841/2014, 15590/2014, 9357/2013, 8470/2013, 8786/2013, 4982/2013, 4983/2013, 422/2013, 142/2013, 8473/2013, 8442/2013, 3564/2013, 8567/2013, 4941/2013, 7648/2013, 11347/2013, 136/2013, 19906/2012, 6752/2013, 13359/2013, 13626/2013.*

Veja que, não havendo justificativa expressa, necessariamente deveria ter sido promovida a publicação dos atos de ratificação nos processos de dispensa.

Tal prática é comumente adotada neste Tribunal nos procedimentos de inexigibilidade, muitas vezes já constando desde as informações da SLICP, reforçadas em Pareceres posteriores e foi detectada, quase como exceção, tão somente no processo de dispensa com Protocolo PAE nº 10917/2014.

A Orientação Normativa nº 34, da AGU, de dezembro de 2011, mencionada apenas corrobora este entendimento.

Assim, é **fundamental que se acrescente de forma expressa aos Pareceres e Despacho autorizador a justificativa para a não publicação do ato, em consonância ao entendimento expresso no Acórdão nº 1.336/2006 – TCU – Plenário.**

Havendo a justificativa expressa, não haverá falha formal em relação à ausência da publicação, que é exigência legal para qualquer valor de contratação.

Foi em razão dessa ausência que foram apontados os cinco processos de competência da Direção Geral mencionados.

X - DA INEXIGIBILIDADE

Neste ponto do Relatório original constatou-se a regularidade de tramitação dos procedimentos, e o que se verificou como observação foi a falta de *“controle eficaz na organização das informações emanadas pelos setores atuantes nas etapas da tramitação dos processos neste Tribunal, havendo descompasso entre os dados iniciais e finais sobre o mesmo item visto que possíveis modificações no status do processo não são comunicadas aos setores responsáveis pelas primeiras informações emitidas. Fatores estes que contribuem para a constatação da **necessidade de criação de uma ferramenta de controle on-line dos processos licitatórios para se evitar a transmissão de informações desencontradas.**”*

Fato que já foi objeto de Recomendação desta Unidade no Procedimento de Fiscalização **PAE nº 9525/2013**: a adoção no próprio sistema de tramitação de processos uma ferramenta que possibilitasse o controle dos saldos e dos procedimentos relativos ao assunto em tela.

Veja-se que esta necessidade é apontada há muito pelo primeiro setor a atuar nos processos, a SLCIP, como se verifica do trecho a seguir extraído do Relatório de Atividades e Gestão 2013-2014:

Esclarecemos que o **número de informações prestadas e Editais elaborados não corresponde, necessariamente, a igual número de procedimentos que tenham sido levados a termo ainda no mesmo exercício** dentro da modalidade indicada, pois, a depender da data da informação, em não havendo sido autorizada a realização do certame ou aquisição por dispensa ou inexigibilidade com conclusão ainda no exercício de 2013, o procedimento teve sua tramitação efetiva e conclusão no exercício de 2014 ou mesmo ter sido arquivado por perda do objeto, com o conseqüente cancelamento da reserva orçamentária correspondente.

Como já esclarecido em Relatórios anteriores ***tal inconsistência de dados — em especial no tocante às despesas por dispensabilidade pelo valor — é resultado da ausência de um sistema que integre as informações prestadas pela SPOF ao***

tempo da reserva orçamentária, pela SLCIP no momento do enquadramento legal e pela SEOF quando da emissão da Nota de Empenho uma vez autorizada a despesa.

A adoção de um sistema integrado resultaria na “atualização” do saldo real da despesa, e não apenas a constatação dos valores informados por ocasião da reserva pela SPOF e manifestação da SLCIP, os quais, ao final, não correspondem à realidade do gasto efetivo.

XI - RECOMENDAÇÕES

Refeita pois a apresentação do Relatório, que como dito, objetiva a aferição de atendimento de ritos e procedimentos previstos nas normas, destinando-se portanto à *identificação de desconformidades, erros de forma, que devem ser corrigidos para evitar maiores danos e repetições em prejuízo da Administração*, as Recomendações constantes ao final devem ser avaliadas em sua aplicabilidade pela Presidência desta casa, ressaltando-se que, **a falta de contextualização das situações de fato não é fator suficiente a eximir os setores de observarem os ritos adequados, especificarem corretamente o objeto dos pedidos e respeitarem prazos.**

A ausência de justificativa e contextualização, expressamente registrada nos autos dos pedidos, por si só já caracteriza uma falha formal que resulta no processamento irregular dos feitos, acentuando as irregularidades dela decorrentes.

Deste modo, esta unidade de Controle Interno entende como válidas as recomendações já apresentadas à Administração do Tribunal, a seguir reproduzidas:

- a) Reforce os critérios de planejamento para contratações, evitando-se as contratações diretas quando o motivo da urgência possa ser previsto com antecedência, a exemplo da Biometria.
- b) Delimite o número de tentativas nos certames licitatórios acerca do mesmo objeto, evitando que estas tentativas resultem em morosidade e gastos excessivos, tomando por base o valor do próprio objeto;
- c) Aperfeiçoe a elaboração dos Termos de Referência bem como realize melhor estudo do objeto a ser contratado

para que solicite apenas as quantidades e qualidades necessárias para cada situação, evitando-se a extrapolação dos valores originalmente autorizados e possíveis deficiências na execução dos serviços, podendo adotar, nos mesmos moldes, os requisitos existentes no Documento Oficial da Demanda (DOD);

- d) Atue com maior rigor no que se refere à fase interna dos procedimentos licitatórios, sobretudo na verificação de regularidade fiscal das empresas contratadas, a fim de evitar a contratação verbal, hipótese vedada pelo parágrafo único, do art. 60, da Lei nº 8.666/93.
- e) Elabore justificativa, fundamentada no Acórdão nº 1.336/2006 – TCU - Plenário e Orientação Normativa nº 34, da AGU, de dezembro de 2011, e demais normas pertinentes, toda vez que a publicação e ratificação forem dispensadas.
- f) Desenvolva uma sistemática efetiva de organização das informações fornecidas por seus setores a exemplo do que já foi solicitado na conclusão do relatório referente ao Processo Administrativo Eletrônico-PAE nº 9525/2013.

Ao final, reforçamos que na revisão do presente Relatório esta Coordenadoria não adentrou ao mérito das falhas apontadas, cuja correção independe de quaisquer justificativas apresentadas para a sua ocorrência, posto que, sendo falhas, devam ser corrigidas.

Sendo assim, solicitamos a remessa dos autos à Direção Geral e Secretarias sugerindo a tomada das seguintes providências:

a) Ciência e conhecimento da metodologia e dos procedimentos relacionados a presente fiscalização;

b) Acolhimento das recomendações e sugestões constante na Conclusão deste Relatório;

c) Estabelecer o prazo de 120 dias para a implementação das recomendações e sugestões indicadas no Capítulo XI, deste relatório, a contar da ciência da decisão superior;

d) Remessa dos autos aos setores fiscalizados, para conhecimento da decisão superior e demais fins, se for o caso, com posterior encaminhamento do processo para a SOAG, para fins de monitoramento.

Natal/RN, 11 de agosto de 2015.

Hânia Pereira Rêgo
Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria