
O Tratamento Dado aos Processos de Licitação na Administração Pública: um estudo de caso na prefeitura Y

Luiz de Oliveira Sobrinho¹
José Nazareno Martins Carneiro²

Resumo

O presente estudo tem por objetivo identificar se os processos de licitação executados pela Prefeitura Y no período compreendido entre 1999 e 2001 estão de acordo com a legislação vigente, o que foi atingido através da comparação entre a legislação da Lei das licitações e a análise dos documentos inerentes aos referidos processos. O presente estudo de caso tomou como base as licitações executadas pela secretaria do gabinete do prefeito (SEGAP) entre 1999 e 2001. A metodologia aplicada foi a bibliográfica, onde se discorre acerca da Lei 8666 de 21/03/1993 e exame da documentação de todo o processo de licitação para análise. Após análise da documentação disponibilizada chegou-se a conclusão de que há indícios de irregularidades, porém as mesmas não podem ser totalmente comprovadas motivadas pelo fato de que alguns documentos solicitados aos responsáveis não foram apresentados, ficando a recomendação da continuação dos trabalhos com maior profundidade com a análise dos documentos faltosos.

Palavras-chave: Perícia, Contabilidade Pública, Estudo de Caso, Licitações.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis pela UFRN. Especialista em Contabilidade Gerencial pela UFRN. Mestrando em Ciências Contábeis pelo programa de Pós-Graduação Multiinstitucional e Inter-Regional. Professor de contabilidade da UFRN. Endereço: Av. São João Del Rey, 164, Apto 202, Bloco A, Neópolis, Natal, RN. e-mail: lvieira@ufrnet.br

² Bacharel em Ciências Contábeis pela UFRN. Endereço: Av. do Sol, 3255, Candelária, Natal, RN. e-mail: josenazareno2002@yahoo.com.br

Abstract

The presented study aims to identify if the licitations process executed by the city hall Y in the period from 1999 to 2001, are according to the current law, what it was reached through the comparison between the legislation of the licitations' Law and the analysis of inherent documents to the related processes. The present study took as base the licitations executed for the government department between 1999 and 2001. The methodology applied was the bibliographical one that discourses all concerning the Law 8666 from 21/03/1993 and examination of the process' documents of the licitation for analysis. After the analysis of the available documentation it is concluded that there are indications of irregularities, however the same ones cannot total be proven motivated for the fact that some requested documents had not been presented, it let the recommendation of the works continuation with bigger depth with the analysis of faulty documents.

Keywords: Public Accounting, Case Study, Licitations.

1 Introdução

A contabilidade, com o avanço tecnológico cria procedimentos de controles tais como patrimoniais; gerenciais e financeiros com a finalidade de acompanhar as tendências mundiais, visando às demandas desta nova sociedade, que cada vez mais consciente e exigente esperam resultados e desempenho destes profissionais.

A função de um perito contábil vai além da elaboração de um laudo pericial contábil. Deve ter compromisso moral e ético, ser conhecedor da matéria em questão, estudar a documentação contábil, livros, termos de diligências, saber descrever e esclarecer tecnicamente o assunto para o qual está sendo direcionado seu trabalho, minimizando a apreensão das partes envolvidas no litígio judicial, facilitando a decisão, atuando assim como fator decisivo em uma sentença.

Neste contexto também se insere a contabilidade pública, quando se busca a transparência da prestação das contas e identificação dos gestores destes recursos, que nada mais é do que os recursos do cidadão em forma de impostos, taxas e contribuições. O presente trabalho demonstra sua importância quando busca identificar se os procedimentos utilizados na aplicação dos recursos públicos seguem as diretrizes técnicas e orçamentárias.

Os contribuintes desejam que os recursos colocados à disposição dos gestores públicos sejam aplicados de forma correta para que os benefícios de fato beneficiem a população, de onde de levanta a questão: será que os

processos de prestação de contas da Prefeitura Y estão de acordo com a Lei das licitações vigente. Assim, o trabalho tem por objetivo identificar se os processos de prestação de contas da Prefeitura Y estão de acordo com a Lei das licitações.

Para atingir o objetivo será efetuado uma pesquisa bibliográfica da legislação acerca do processo de licitação. Após analisado os procedimentos executados nos processos de prestação de contas para responder perguntas inerentes aos processos de licitação executadas no período pesquisado. Os mecanismos de controles (legislação vigente) dos entes públicos deveriam permitir identificar quando o gestor cumpre ou não corretamente a lei das licitações, diante disto pode-se levantar as hipóteses:

H^0 = a prestação de contas dos processos de licitação da Prefeitura Y estão de acordo com a Lei das licitações.

$H1$ = a prestação de contas dos processos de licitação da Prefeitura Y não estão de acordo com a Lei das licitações.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica abordando os seguintes assuntos: perícia, licitações e Lei de Responsabilidade fiscal. E de campo porque será realizada uma pesquisa utilizando os Demonstrativos contábeis de uma Prefeitura de um estado brasileiro. Quanto aos fins o tipo de pesquisa o estudo de caso em uma prefeitura. Portanto, limitado aos processos de licitação executados pela SEGAP, da prefeitura Y, no período compreendido entre 1999 e 2001. Ressalta-se, que a prefeitura e todas as empresas constantes no trabalho foram modificadas a fim de resguardar o nome dos entes envolvidos, uma vez que o processo ainda tramita nos órgãos competentes.

2 Perícia Contábil

Para Almeida (1990), há vestígios de perícias registradas e documentadas na civilização antiga do Egito e Grécia. Na Índia, surgiu a figura do árbitro eleito pelas partes que, na verdade, era perito e juiz simultaneamente, a ele competia a verificar, examinar e decidir a homologação da questão.

No direito romano começa a perceber, com maior clareza, a figura do perito, sem estar dissociada da do árbitro. No momento em que uma decisão necessitava de apreciação técnica de um fato, o magistrado tinha a faculdade

de deferir o juízo da causa para homens que, através de seus conhecimentos técnicos, melhor pudessem pronunciar-se sobre aqueles fatos. Conseqüentemente, pessoa se transformava em um verdadeiro juiz, sendo portanto, perito e juiz ao mesmo tempo.

A perícia possui espécies distintas, as quais são identificáveis e conceituadas de acordo com os ambientes que atua. Os locais de atuação que definirão as características estão em linhas gerais, relacionados com a esfera judicial, extrajudicial, arbitral e a semijudicial. Assim, são quatro as espécies de perícias detectáveis. No presente trabalho será utilizada a classificação proposta por Alberto (2002, p. 55-56)

- Perícia Judicial - realiza-se no âmbito do Poder Judiciário, através de determinação, requerimento ou necessidade de seus agentes ativos, observando regras legais específicas.
- Perícia Extrajudicial - a perícia extrajudicial é aquela realizada fora do Estado-Poder, através da necessidade e escolha dos entes físicos e jurídicos particulares.
- Perícia Arbitral - esta espécie de perícia é aquela realizada no juízo arbitral – instância decisória criada pela vontade das partes, não se enquadrando em nenhuma das anteriores – face as suas características de atuação, que agem, como se judicial e extrajudicial fosse.
- Perícia Semijudicial - é efetuada dentro da estrutura institucional do Estado, mas fora do Poder Judiciário, com a finalidade de ser meio de prova nos ordenamentos institucionais usuários.

Quanto às normas de perícia no Brasil, essas são instituídas pela Resolução nº 733/96 (reformulada pela Resolução do CFC nº 857/99), através da NBC-P-2 – Normas Profissionais de Perito Contábil. A NBC-P-2, em seu item 2.1.1 menciona que o contador, quando exerce a função de perito, tem o dever de manter nível de competência profissional coerente com a referida função.

3 Licitação Pública

A licitação é um procedimento do direito administrativo em que os entes públicos estão sujeitos como medida prévia à escolha dos seus contratados públicos ou privados. Trata-se de um procedimento necessário de todos os

contratos administrativos, com a finalidade de proporcionar à administração a proposta mais vantajosa e dar oportunidade a todos de oferecerem seus serviços ou mercadorias ao Estado (RAMALHO JÚNIOR, 2000).

Conforme regras asseguradas da publicidade, da igualdade e da objetividade de julgamento, proporcionar tanto a contratante quanto aos possíveis contratados, possibilidades de confronto das suas condições com vistas à escolha de um vencedor, aquele que atender aos critérios previamente definidos pela lei 8.666/93 e respectivas alterações e pelo poder público. Portanto, a licitação é um instrumento a serviço de princípios amplos, tais como da economicidade, moralidade, igualdade de todos perante a lei e conseqüentemente, diante das vantagens e ônus administrativos.

Pode-se dizer que a licitação é o conjunto de atos e fatos impostos pela lei para que o ente público possa legitimamente celebrar contratações, envolvendo serviços, obras, compras, ou vínculos de diversas ordens, tais como o locatício, o de alimentação, ou qualquer outro que atinja interesses patrimoniais. A licitação tem por finalidade evidenciar qual o melhor contratante dentre os concorrentes; bem como, honrar o princípio da igualdade, o qual tem substância própria de direito administrativo, pois a igualdade de todos diante da lei reflete-se tanto na igualdade diante dos ônus que a administração possa impor, como diante dos privilégios que venha proporcionar.

Como princípios das licitações, entendem-se as regras que devem presidir todo o procedimento licitatório. Os princípios podem cindir tão somente sobre o comportamento das partes, sem voltar propriamente aos fins do procedimento administrativo. A lei 8.666/93 no art. 3º elege os seguintes princípios da licitação: Legalidade; Impessoalidade; Moralidade; Igualdade; Publicidade; Probidade administrativa; Vinculação ao instrumento convocatório e Julgamento objetivo.

Como norma geral, a Constituição de 1988, no art. 22, XXVII (com redação dada pela EC n. 19, de 04/06/1998), determina que compete privativamente a União legislar sobre

normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas, e fundações da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, obedecido ao disposto no art.

37, XXI e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III

As normas gerais estão inseridas no art. 22 e são da competência privativa da União. Já as normas não gerais, não reservadas a nenhum ente federativo, recaem na competência estadual, sendo residual e respeitada segundo as diretrizes gerais dadas pela União. Em consequência, a União não pode editar, com pretensão de aplicar em Estados e Municípios normas que não tenham caráter geral. A lei também estabelece as seguintes modalidades de Licitação:

- Concorrência - modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
- Tomadas de Preços - modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação, é admissível nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valores estabelecidos no ato administrativo.
- Convite - modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.
- Concurso - é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração dos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.
- Leilão - é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação

de bens imóveis, prevista no art.19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

- Pregão - nova modalidade de licitação, da esfera federal, que não obedece a limites de valores, pois sua característica principal é agilidade, invertendo a ordem de abertura de envelopes, primeiro se conhece o valor ofertado e depois se verifica se a empresa está habilitada, ou seja, se oferece condições econômicas, financeiras, jurídica, regularidade fiscal etc.

4 Estudo do caso

O trabalho apresenta a análise dos processos de licitação, contidas em dois volumes, chamados de procedimentos, além de mais três volumes denominados de anexos, referentes à Administração Municipal Y, submetidos a exames conforme solicitação do perito. No estudo foram analisadas as requisições dos documentos comprobatórios das entidades privadas referentes a números e valores das faturas emitidas, recebidas, a receber; canceladas e a faturar, a fim de apurar e esclarecer quatro questionamentos propostas por peritos.

A perícia foi restrita à análise e depuração dos documentos constantes nos processos. Fundamentaram a conferência o exame de documentos, anotações e explicações em quadros de detalhamentos de cada evento, executados pelos vencedores da licitação modalidade concorrência, em que figura de um lado como Contratante, a Prefeitura Municipal Y, através da SEGAP (Secretaria do Gabinete do Prefeito) e as seguintes empresas como contratadas: Grupo I-OMEGA Propaganda Ltda; Grupo II-ALFA Propaganda Ltda; Grupo III-BETA Publicidade & Assessoria Empresarial Ltda; Grupo IV-ORION Comunicação e Marketing Ltda; Grupo V - CENTAURO Publicidade Ltda.

O Laudo Pericial está apresentado em partes, no sentido de responder as perguntas elaboradas pelo perito: (1) esclareça quais os valores originalmente contratados entre o Município Y e as empresas vencedoras da concorrência pública em estudo, fazendo especificação por cada empresa? (2) esclareça se houve aditivo no quantitativo dos serviços contratados, esclarecendo se os valores eventualmente acrescidos encontram-se dentro

do limite de 25% (Vinte e cinco inteiros por cento) previsto na lei 8.666/93; (3) esclareça quais os valores efetivamente pagos pelo Município Y a cada uma das empresas contratadas, informando se o valor pago corresponde aquele que foi contratado; e (4) outros aspectos observados a partir da análise da documentação constante dos autos.

Neste sentido foram elaborados cinco quadros discriminando o valor original do contrato, a data do início do contrato e o valor inicialmente contratado para cada uma das empresas.

Pergunta 1: esclareça quais os valores originalmente contratados entre o Município Y e as empresas vencedoras da concorrência pública em estudo, fazendo especificação por cada empresa?

Quadro 1: Empresa Omega Propaganda Ltda.

Adit	HISTÓRICO	DATA	VALOR
	Valor Original do Contrato em Maio/X9.	Mai/X9	2.800.000,
1°	Fica acrescido em 25%, no valor de R\$ 700.000,00 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Nov/X9	700.000,
2°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X0 a 31/12/20X0 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X9	3.500.000,
3°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/2001 a 31/12/2001 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X0	3.500.000,
4°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X2 a 31/12/20X2 - Atrelado ao Processo original 30109/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X1	3.500.000,

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 2: Empresa Alfa Propaganda Ltda.

Adit	HISTÓRICO	DATA	VALOR
	Valor Original do Contrato em Maio/X9.	Mai/X9	1.400.000,
1°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X0 a 31/12/20X0 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X9	1.400.000,
2°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X1 a 31/12/20X1 - Atrelado ao Processo original 30109/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X0	1.400.000,
3°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X2 a 31/12/20X2 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X1	1.400.000,

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 3: Empresa Beta Publicidade & Assessoria Empresarial Ltda.

Adit	HISTÓRICO	DATA	VALOR
	Valor Original do Contrato em Maio/X9.	Maio/X9	450.000,
1°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X0 a 31/12/20X0 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X9	450.000,
2°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X1 a 31/12/20X1 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X0	450.000,
3°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X2 a 31/12/20X2 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X1	450.000,

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 4: Empresa Orion Comunicação e Marketing Ltda.

Adit	HISTÓRICO	DATA	VALOR
	Valor Original do Contrato em Maio/X9.	Maio/X9	200.000,
1°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X0 a 31/12/20X0 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X9	200.000,
2°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X1 a 31/12/20X1 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X0	200.000,
3°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X2 a 31/12/20X2 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X1	200.000,

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 5: Empresa Centauro Publicidade Ltda.

Adit	HISTÓRICO	DATA	VALOR
	Valor Original do Contrato em Maio/X9.	Maio/X9	150.000,
1°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X0 a 31/12/20X0 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X9	150.000,
2°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/2001 a 31/12/2001 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X0	150.000,
3°	Renovação do Contrato Principal início em 01/01/20X2 a 31/12/20X2 - Atrelado ao Processo original 00.000/X9 da concorrência Pública 00/X9.	Dez/X1	150.000,

Fonte: elaborado pelos autores.

Pergunta 2: Esclareça se houve aditivo no quantitativo dos serviços contratados, esclarecendo se os valores eventualmente acrescidos encontram-se dentro do limite de 25% (Vinte e cinco inteiros por cento) previsto na lei 8.666/93.

Após exame dos documentos analisados pode-se observar que houve aditivo no quantitativo dos serviços contratados, porém somente para a Empresa Omega Propaganda Ltda, que tem alterado o seu Contrato original no valor de R\$ 2.800.000, (Dois Milhões e Oitocentos Mil Reais) para R\$ 3.500.000, (Três Milhões e Quinhentos Mil Reais), para os anos 19X9/20X0/20X1, conforme Termo Aditivo expedido pela Prefeitura Municipal Y.

O valor Inicialmente Contratado foi R\$ 2.800.000, e houve um acréscimo de R\$ 700.000, estando, portanto dentro do limite previsto na lei. Para as demais empresas dos grupos II, III, IV, V, “não foram incluídas” no que diz o Art. 65 § 1º da Lei 8.666/93.

Pergunta 3: Esclareça quais os valores foram efetivamente pagos pelo Município Y a cada uma das empresas contratadas, informando se o valor pago corresponde aquele que foi contratado.

Somente para os valores originalmente contratados ao ano de 19X9. Nos anos subsequentes em tela; necessário se faz saber se consta no Edital de Licitação Concorrência nº 00/X9 cláusula de renovação sucessiva através de Aditivos conforme estabelece a Lei 8.666/93, Art. 57 – II, e do Art. 65 §1º aplicados ao contrato principal desde que conste no Edital de Licitação modalidade Concorrência. Tal análise se faz necessário uma vez que nos documentos apresentados pelo órgão público não consta o edital original, para que se possa afirmar no todo, a pergunta de nº 3. Segue esclarecimentos demonstrativos da pergunta de nº 3, conforme demonstra-se no Quadro 6.

Quadro 6: Valores Contábeis no ano de X9

Agência	(A) Empenho inicial	(B) Valor anulado	C= A - (B) Valor real empenhado	(D) pago até dez/X9 (Financeiro)	(E) Resto a pagar/X9	F = D + E Total geral pago ano/X9
Omega	*3.529.387,75	(30.178,19)	3.499.209,56	2.130.554,95	1.368.654,61	3.499.209,56
Alfa	1.400.000,00	(332.015,59)	1.067.984,41	750.491,16	317.493,25	1.067.984,41
Beta	200.000,00	(175.160,07)	24.839,93	15.489,93	9.350,00	24.839,93
Orion	450.000,00	(292.657,62)	157.342,38	114.653,38	42.689,00	157.342,38
Centaurio	150.000,00	(146.872,00)	3.128,00	3.128,00	0,00	3.128,00

Fonte: elaborado pelos autores.

Vale salientar que o valor de R\$ 29.387,75 empenhados em dez/X9 deveria fazer parte de licitação e não atrelado da forma como fora realizado; Ttal análise se faz necessário uma vez que nos documentos apresentados pelo órgão público não consta o edital original, como apresenta-se no Quadro 7, 8 e 9.

Quadro 7: Valores Contábeis do ano de X0

	(A)	(B)	C= A - (B)	(D)	(E)	F = D + E
Agência	Empenho inicial	Valor anulado	Valor real empenhado	pago até dez/X0	Resto a pagar/X0	Total geral pago ano/X0
Omega	2.800.000,00	311.748,47	2.488.251,53	2.418.696,43	69.555,10	2.488.251,53
Alfa	1.200.000,00	479.680,33	720.319,67	684.617,98	35.701,69	720.319,67
Beta	100.000,00	90.042,00	9.958,00	9.958,00	0,00	9.958,00
Orion	310.000,00	34.459,71	275.540,29	259.567,85	15.972,44	275.540,29
Centauru	50.000,00	38.178,00	11.822,00	11.082,00	740,00	11.822,00

Fonte: elaborado pelos autores.

Quadro 8: Valores Contábeis do ano de X1

	(A)	(B)	C= A - (B)	(D)	(E)	F = D + E
Agência	Empenho inicial	Valor anulado	Valor real empenhado	pago até dez/X9 (Financeiro)	Resto a pagar/X9	Total geral pago ano/X9
Omega	3.507.601,28	9.009,28	3.498.592,00	3.021.351,17	476.793,60	*3.498.144,77
Alfa	1.041.340,96	417,52	1.040.923,44	679.014,59	356.729,34	***1.035.743,93
Beta	123.000,00	4.126,35	118.873,65	52.899,65	65.974,00	118.873,65
Orion	409.218,71	3.252,34	405.966,37	213.440,21	191.088,50	**404.528,71
Centauru	27.849,00	9.738,00	18.111,00	14.456,00	3.655,00	18.111,00

Fonte: elaborado pelos autores.

(*) - Diferença a maior de R\$-447,23 no valor real empenhado. (valor empenhado e não pago no exercício de 20x1);

(**) - Diferença a maior de R\$-1.437,66 no valor real empenhado. (valor empenhado e não pago no exercício de 20x1);

(***) - Diferença a maior de R\$-5.179,51 no valor real empenhado. (valor empenhado e não pago no exercício de 20x1).

Quadro 9: Valores Financeiros Consolidados - anos de 19X9 a 20X1

Agência	19X9	20X0	20X1	resto a pagar/x 1 (pagos em 20X2)	Total geral de pagamento
Omega	2.130.554,95	3.787.351,04	3.090.906,27	476.793,60	9.485.605,86
Alfa	750.491,16	1.002.111,23	714.716,28	356.729,34	2.824.048,01
Beta	15.489,93	19.308,00	52.899,65	65.974,00	153.671,58
Orion	114.653,38	302.256,85	229.412,65	191.088,50	837.411,38
Centauru	3.128,00	11.082,00	15.196,00	3.655,00	29.933,00
Total geral	3.011.189,42	5.122.109,12	4.103.130,85	1.094.240,44	13.330.669,83

Fonte: elaborado pelos autores.

No exercício de X9 os valores foram pagos dentro das normalidades que estabelece o edital de concorrência.

Os valores efetivamente pagos entre os anos de 20x0 a 20x1 e o Resto a Pagar de 20x1 Pagos em 20x2, necessitam ser confrontados com o Edital de Licitação se no referido edital constam termo de renovação automática do Contrato principal por vários períodos conforme Lei 8.666/93, Art.57 -I I. e Art. 65 § 1º.

Pergunta 4: Outros aspectos observados a partir da análise da documentação constante dos autos.

Como forma de melhor explicitar a resposta ao questionamento acima à resposta foi dividida em dez itens.

a) No edital das licitações analisadas: na Cópia da Ata de Julgamento das propostas técnicas da concorrência pública, tem entre outras, a seguinte redação: "... Itens 3.2.2. não será adjudicado mais de um grupo de contas a um mesmo licitante; E item 3.2.3, caso o mesmo licitantes seja vencedor em mais de um grupo, ele deverá optar por um (01) desses grupos, tornando-se então vencedor(es) do(s) outro(s) licitante(s) que obtiver(em) a maior pontuação subsequente)...”?

Resposta: a licitação nada mais é o poder da coletividade centrado nas mãos de quem a conduz, no caso, a administração pública. Então em observância da Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, caput, conceitua que: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e **a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Em virtude do diz os itens 3.2.3 e 3.2.2 “Se um mesmo licitante (mesmo que tenha cumprido inicialmente o que diz o *art.22 §1, art.27, art.28, art.29, art.30, art.31, art. etc, da lei 8.666/93*) ofertar propostas mais vantajosas para os mesmos tipos de serviços (publicidades, propagandas, etc) em mais de um grupo e estando mesmo qualificado para prestar” esses “serviços, não poderá ganhar mais de

um grupo”. Crê-se que houve “*licitação*”, mas *não concorrência* na prestação dos serviços de publicidade, entre as partes interessadas, como preceitua a Lei 8.666/93 no seu art 22 §1º e §8º.

A forma como foi conduzido o processo licitatório, isto é, sem concorrências, mostra nas entrelinhas (do processo de licitação), que as empresas são vetadas, proibidas de concorrer entre si, não podendo ganhar mais de um grupo. O Art. 50 da lei 8.666/93 diz que, “A Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade”. O exame da validade ou invalidade dos atos praticados durante o processo de licitação, por diversas vezes, passará antes pela análise à luz destes princípios.

b) Em observância ao Art. 7º da Lei nº 8.666/93. Na Lei nº 8.666/93, que disciplinou no âmbito da Administração Pública o tema licitação e contratos, está à obrigatoriedade do projeto básico, para a contratação de qualquer obra ou serviço. Conquanto ainda continuem alguns a sustentar que essa exigência só cabe para as contratações na área de engenharia, a interpretação literal indica, de forma clara, que esse requisito foi pontualmente estabelecido pelo legislador pátrio de modo amplo. O art. 7º, no § 2º, inc. I, da Lei em epígrafe, coloca a necessidade da prévia elaboração do projeto básico, estabelecendo que somente possam ser licitados os serviços e as obras, depois de atendida essa exigência.

Resposta: necessário se faça à apresentação do projeto básico pelo licitador, no caso, a Administração Pública, e também quando da licitação, os licitantes apresentem seus projeto de execução com todos os itens de publicidade discriminados.

c) Quanto à exigência ou não de garantias para prestação do serviço, a ser exigido por parte do licitador. O Art. 56º da Lei nº 8.666/93 reza que, A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

Resposta: apesar dos valores envolvidos serem expressivos, a Administração Pública não se ateu a esse detalhe de se resguardar de possíveis prejuízos em sua totalidade.

d) Haveria ou não motivo de rescisão de contrato. O artigo 78, em seu inciso VI, diz ser motivo de rescisão contratual a subcontratação ou cessão total ou parcial do objeto se não admitidas no edital e no contrato. Constatamos que essa norma foi transcrita do extinto Decreto - Lei 2.300/86 e pensamos ser evidente a impossibilidade de um edital ou um contrato prever uma subcontratação ou cessão total, posto que nessas hipóteses tivéssemos uma empresa executando um contrato sem ter vencido a etapa licitatória, fere a eficácia contratual, vai de encontro à Carta Magna, em específico, no seu artigo 37, XXI, extinguindo definitivamente o contrato. Entendemos, porém, que a cessão ou subcontratação parcial possa ser efetuada, desde que prevista em edital e contrato, aqui não cabe falarmos em uma nova relação jurídica, afinal, a empresa que praticou a cessão permanece presente ao contrato, podendo ser responsabilizada a qualquer momento.

Resposta: a Ausência do Edital detalhado e dos Anexos das Licitações na modalidade concorrência, não nos permitiu verificar e afirmar se as informações quanto ao item.

e) Havia, no Contrato principal (Edital) a hipótese de renovação e inclusão de aditivo nos quantitativo dos serviços licitados?

Resposta: a Ausência do Edital detalhado e dos Anexos das Licitações na modalidade concorrência, não nos permitiu verificar e afirmar se a possibilidade de Renovação do Contrato Principal (previsto na Lei 8.666/93, Art. 57 - II, desde que explicitado) nem de Aditivo no quantitativo dos serviços contratados, limite de 25% (Vinte e cinco inteiros por cento), também de acordo com a Lei 8.666/99, Art. 65 § 1º.

f) Quanto aos Contratos estão de acordo com o que reza a Lei 8666/93, com referência a itens como: o objeto da licitação, cláusulas essenciais, cláusulas implícitas, programação, duração dos contratos, prorrogações de prazos (art. 40), alterações unilateralmente e por acordo (art. 65), e subcontratações.

Resposta: a ausência de documentos tais como, Edital e seus anexos detalhados da licitação, Projetos básicos de execução dos serviços, pareceres detalhados da renovação do contrato principal sucessivamente, etc, nos autos do processo nos levou a principio não emitir pareceres referentes aos itens acima citados, tais documentos foram

solicitados, entre outros, para uma melhor análise, porém não fomos atendidos.

g) Haveria necessidade da renovação anual dos contratos de publicidade entre as partes sem licitação?

Resposta: independente da não análise dos documentos dos contratos conforme descrito na resposta anterior, o art. 57 da Lei 8666/93, reza que: art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27.5.98)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

O entendimento dos autores é que a publicidade não se aplica a tal tipo de serviço. E nosso entendimento é que pela mesma razão, se interpretam erradamente o disposto no inciso II do artigo 57 da Lei nº. 8.666/93 (com a redação dada pela Lei nº. 8.883/94, alterada pela MP nº. 1.531, ora às vésperas de sua 15ª. Reedição). A “prestação de serviços a serem executados de forma contínua” a que se refere o dispositivo é, exatamente, aquela a que se refere o Decreto nº. 2.271: a recepção, a vigilância, a faxina, a operação de máquinas,... Então deveria a Administração Pública ater-se à limitação ao exercício financeiro.

Outro agravante que poderia gerar dúvidas quanto à nulidade dos contratos é que no final do ano 20X0, ano que antecede as eleições municipais, deu-se de forma continuada as renovações dos contratos através de aditivos com as empresas vencedoras do processo licitatório 00/X9 para o ano 20X1, onde o art 59 da Lei 4.320/64 explicita que: **art. 59. Lei 4320/64** – O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

“§ 1º Ressalvado o disposto no artigo 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no Orçamento vigente”.

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do artigo 1º, inciso V, do Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967.”(Parágrafos incluídos pela Lei no 6.397, de 10/12/76).

h) A que se devem as diferenças encontradas a maior na Nota de Empenho em relação às Notas de Pagamento, e Notas de Pagamento/ Resto a Pagar de 20x1 apontadas no Quadro VIII – Valores Contábeis do ano de X1?

Não foi possível emitir nenhum parecer, pois faltam Notas de Pagamento, Restos a Pagar 20x1 das empresas nos valores mencionados, ou, faltam documentos emitidos pela Administração Municipal dos valores acima empenhados. Dessa forma, foi solicitado documentos para análise final.

5 Conclusões

Após análise dos documentos disponíveis emitidos pela Prefeitura Municipal Y, por cada grupo de empresa vencedora do certame licitatório, através de quadros detalhados de Notas de Empenhos, Anulações, Nota de Pagamento, Nota de Pagamento/ Resto a Pagar, Número das Ordens Bancárias (O.Bs.), data da emissão chegou-se as seguintes conclusões:

1) Verificado cada documento emitido pela Administração Municipal as empresas prestadoras dos serviços de publicidade arroladas no certame licitatório 00/X9, constatou-se alguns erros formais, nas Notas de Pagamento, mas que não prejudicam em si a emissão desses documentos;

2) Não houve possibilidade de verificar a autenticidade de pagamento as titulares dos créditos (OMEGA Ltda; ALFA Ltda; BETA Ltda; ORION Ltda; CENTAURO Ltda) devido não estarem anexadas cópias autenticadas das ordens

bancárias (para serem comparadas com as Notas de Pagamento), e para identificar se os créditos foram efetuados antes ou depois da emissão da Nota de Pagamento; qual o real beneficiário dos valores empenhados e pagos, etc.

3) Não consta nos autos, as Notas Fiscais emitidas pelas empresas beneficiadas dos créditos referentes aos Serviços de publicidade prestados a Administração Municipal conforme concorrência de nº 00/X9, Processo inicial de nº 00.000/X9;

4) Dentre os documentos emitidos pela administração Municipal (Nota de Empenho, Nota de Anulação de Empenho, Nota de Pagamento, Nota de Pagamento/ Resto a Pagar), não logramos êxito ou meios de identificar se houve subcontratações parciais dos serviços de publicidade. Havendo subcontratações é necessário que conste explicitamente no edital licitatório, inclusive o valor a ser subcontratado, Notas Fiscais emitidas no montante dos serviços prestados.

5) Há a necessidade de solicitações de documentos para verificar, contrastar e solidificar com os documentos apensos no processo, no sentido de dirimir dúvidas, dos seguintes órgãos:

Prefeitura Municipal Y - orçamento detalhado – Q.D.Ds e Q.D.Rs anos 19x9/20x0/20x1. Art.2º da lei 4320/64; Balanços, conforme Arts. 101, 102, 103, 104, 105 dos Anos 19x9 a 20x1; Projeto detalhado de execução dos serviços pelas empresas vencedoras quando do processo licitatório 00/x9; projeto básico detalhado da prefeitura em relação aos serviços de publicidade a ser contratado referente às licitações; lei 8.666/93 art.40. Observando seus incisos e parágrafos no que couber e o art.55 - III; pareceres detalhados (do por que) das renovações automáticas do contrato original através de aditivos, Art.57 - II inclusive o que trata o Art. 65 I-b e o §1º da lei 8.666/93; cópias legíveis das ordens bancárias referentes às Notas de Pagamento e Notas de pagamentos/ Restos a Pagar dos anos 19x9/20x0/20x1 referente ao processo licitatório inicial; informar quais bancos oficiais que foram enviadas para créditos as Ordens Bancárias referente à concorrência de nº 00/x9; cópias de documentos para verificar se foi sanado o exposto (As diferenças encontradas a maior na Nota de Empenho em relação às Notas de Pagamento, e Notas de Pagamento/ Resto a Pagar de 20x1, relacionados).

Omega - diferença a maior de R\$-447,23 no valor real empenhado (valor empenhado e não pago no exercício de 20x1);

Beta - diferença a maior de R\$-1.437,66 no valor real empenhado (valor empenhado e não pago no exercício de 20x1);

Alfa - diferença a maior de R\$-5.179,51 no valor real empenhado (valor empenhado e não pago no exercício de 20x1): cópias das Notas Fiscais das empresas titulares dos créditos (Grupo I, II, III, IV, V), anos 19x9/20x0/20x1, referente ao processo licitatório 00/x9; cópias de notas fiscais de outras empresas que prestaram serviços de publicidade e comunicação etc, nos anos 19x9/20x0/20x1; e documentos explicativos do valor de retenção na fonte do ISS (% de alíquota), referente ao processo licitatório 00/x9;

b) Das Empresas: as empresas do grupo rede Vesti, Trôade, estão desobrigadas de entregar os documentos referente ao ano 20x1, pois assim já o fizeram, todas as demais constantes nos processos licitatórios deverão providenciar os documentos inerentes aos recebimentos e pagamentos, assim como outras cópias de serviços prestados a Prefeitura Municipal na modalidade publicidade nos anos acima citados; cópias das Ordens Bancárias referente a licitação 00/x9 anos 19x9,20x0,20x1

c) Dos bancos: solicitar ao Banco mantenedor das contas do Município Y, cópias das ordens bancárias com autenticações legíveis dos anos 19x9/20x0/20x1, referente ao processo licitatório 00/x9 – Processo inicial de nº 00.000/x9, para posterior confrontação com os documentos fornecidos pelo Município Y.

6) Sobre a documentação disponibilizada: os resultados obtidos por esta perícia não levam a concluir um laudo pericial final. Deve-se se aprofundar mais na apuração das irregularidades, após receber os novos documentos solicitados. Não obstante, é o parecer baseado em alguns fatos fornecidos pelas documentações nos autos, que há fortes indícios de irregularidades.

Referências

ALBERTO, Valder Luiz Palombo. **Perícia Contábil**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 Jun. 1993**. Regulamenta o art 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Diário da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 22 jun.1993/ Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.03/Leis/L8666.html>>. Acesso em: 30 Dez.2003.

BRASIL. Lei Nº 8.429, de 2 Jun. 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 03 jun.1993/ Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/Leis/L8429.htmI>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2003.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução n. 733 de 22 de outubro de 1992**. Brasília: CFC, 1992.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC 750, de 29 de dezembro de 1993. Dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade (PFC). **Princípios fundamentais de contabilidade e normas brasileiras de contabilidade**. 2. ed. Brasília: CFC, 2000.

Artigo recebido em: 1 de maio de 2006

Aprovado para publicação em: 26 de junho de 2006