



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moysés Vianna"
Unidade Central de Controle Interno

INFORMAÇÃO UCCI Nº 005/2011

Da: Unidade Central de Controle Interno

Para: Chefia do Executivo – Prefeito Municipal

ASSUNTO: Terceirização dos Serviços de Iluminação Pública

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Art. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/01, no Decreto nº 3.662, de 21/05/03, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, e visando a orientar o Administrador Público, expedimos a seguir nossas considerações.

A consulta tem por objeto principal matéria atinente à questão da terceirização dos serviços de iluminação pública, quando já existem, nos quadros de servidores Municipais, cargos, cujas atribuições abrangem o desempenho dos referidos serviços. De outra forma, não ficaram bem definidos os motivos que levam à referida terceirização, haja vista que, além de não haver uma manifestação técnica que demonstre efetivamente o custo/benefício da ação, não foram suficientes os argumentos que pretendem levar à EMERGENCIALIDADE ou qualquer outro dos dispositivos legais da Lei nº 8.666/93 para uma DISPENSA de Licitação, conforme será demonstrado abaixo.

DA LEGISLAÇÃO:

- _ Lei nº 8.666/93;
- _ LIA – Lei de Improbidade Administrativa;
- _ LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal;
- _ Lei Orgânica Municipal;
- _ Lei Municipal nº 2.717/90.

DOS FATOS:

1. Tendo chegado ao conhecimento desta Controladoria o Processo Administrativo Nº 007052/2011, tendente a terceirizar, através de licitação – Concorrência nº 011/2011 – Serviços de Iluminação Pública, esta Chefia solicitou à Assessoria Jurídica da UCCI que verificasse a legalidade do referido processo licitatório, bem como a efetiva observância do Princípio Constitucional da Eficiência (oportunidade, conveniência, custo e benefício da ação);

2. Verificados os autos, a Assessoria Jurídica solicitou à Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, formalmente, através da REQUISIÇÃO de Documentos nº 087/11, que fossem demonstrados, de "forma TÉCNICA", dados que pudessem levar os Auditores Internos a formar um juízo de mérito sobre a necessidade da ação, da forma como pretendida, o que não foi atendido;

3. Esta Controladoria, em 26 de agosto de 2011, recebeu, do Departamento de Licitações e Contratos, o Documento Interno Nº 189/2011, onde a chefia daquele departamento solicitava informações à UCCI sobre a situação do Processo Licitatório 7052/11 – Concorrência nº 011/11 – Serviço Manutenção, Correção Iluminação Pública, donde originou-se o Memorando UCCI nº 192/2011, que informava àquele departamento da impossibilidade de continuidade do referido processo sem uma manifestação técnica que demonstrasse a viabilidade econômica da ação pretendida. No mesmo memorando, foi informado da existência de um Parecer Técnico do Contador da Secretaria de Planejamento, onde se posicionava ao lado da Lei e contrário à pretensão da Administração;

4. Foi identificado o Memorando GVP/LAG 164/11, expedido pelo Exmo. Sr. Vice-Prefeito, Leonel Amorety Gornatti, onde, expressamente, deixa claro ao Departamento de Licitações e Contratos da necessidade de observância dos preceitos contidos na LRF, citando, ainda, os art. 15 e 16, parágrafo quarto, que exige o desenvolvimento correto de Processos de Licitação e a efetiva demonstração do impacto econômico e financeiro da ação, alertando, também, sobre as responsabilidades subsidiárias trabalhistas junto da firma terceirizada;

5. Até a data de 17 de outubro de 2011, esta Controladoria ainda não tinha recebido qualquer manifestação da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente sobre a Requisição de Documentos nº 087/11, onde se evidenciasse o impacto financeiro e o custo/benefício da ação pretendida, obrigando-se esta Chefia a emitir uma REITERAÇÃO da REQUISIÇÃO, sob o número 106/11, ratificando a necessidade de demonstração da viabilidade econômica, através de uma manifestação TÉCNICA LEGÍTIMA; não por meio de um amontoado de números, valores e itens, mas com técnica precisa, que efetivamente demonstrasse que é mais benéfico ao interesse social terceirizar o serviço de iluminação do que manter os veículos em perfeito estado de conservação, conforme obriga a LIA – Lei de Improbidade Administrativa, no seu art. 10, inciso X, e manter os servidores, concursados para os cargos específicos de Eletricista, no desempenho de suas funções e não em cristalino desvio de função;

6. Após vários meses de silêncio, o processo sob análise retornou à UCCI, porém com várias incongruências, as quais foram minuciosamente reanalisadas, onde foram identificadas as seguintes situações vertentes:

_ O valor total da ação pretendida, segundo solicitação do Sr. Secretário Municipal de Serviços Urbanos Marcírio Silvada Silva, chega ao montante de R\$ 540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais), fato este que, segundo a Lei nº 8.666/93, exige um processo licitatório na modalidade, no mínimo, de “Tomada de Preços”, constante do art. 22, parágrafo segundo, da referida Lei;

_ Considere-se que, inicialmente, a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos moveu-se no sentido de realizar a ação através de uma “Concorrência”, sendo que, estranhamente, após a solicitação desta Controladoria de uma manifestação técnica do impacto econômico-financeiro, inadvertidamente (folha 72-verso), o Secretário Municipal de Planejamento e Meio ambiente, Sr. Zulmir Plínio de Siqueira Rasch, encaminha todo o processo para o Secretário Geral de Governo, Sr. Robson Cabral;

_ Que o Sr. Secretário Robson Cabral determinou que seja elaborado um “projeto básico, com planilha de custos” (o que não é, nem de longe, de forma alguma, segundo a LRF, um impacto econômico-financeiro sobre o custo/benefício para a troca de um programa já existente, com estrutura e servidores próprios, para outro terceirizado) por Contador e Engenheiro Eletricista da Prefeitura e que, tão logo fique pronto “seja remetida à secretaria de Serviços Urbanos, que deverá abrir processo licitatório para tanto”, o que

gerou o desvio do foco do processo de Concorrência para uma “DISPENSA DE LICITAÇÃO/INEXIGIBILIDADE” para a mesma ação, enquanto corre o processo de Concorrência, tendente à ANULAÇÃO, conforme irá se demonstrar;

_ Na folha 04 do Processo de Concorrência nº 011/2011, consta a justificativa da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e verifica-se a indicação de uma pesquisa do IBOPE, de março de 2011, que, de forma genérica, indica as deficiências dos serviços públicos, dentre os quais o da iluminação pública, sendo que, em nenhum momento, a pesquisa menciona o Município de Sant’Ana do Livramento, portanto, não servindo de parâmetro de amostragem específica a referida pesquisa, simplesmente como indicador de caráter NACIONAL;

_ Na folha 05, são apresentados números bastante significativos, tanto de arrecadação (R\$ 1.200.000,00), quanto da parcela atualmente utilizada para a manutenção da iluminação pública (de R\$ 300.000,00 a R\$ 320.000,00), depreendendo-se que o saldo positivo, que sobra da arrecadação, gira em torno de R\$ 700.000,00, do que, não se pode depreender que a iluminação pública não tem condições de manter o gerenciamento do programa atual e, sim, que está sendo mal gerenciado, além do que, a dívida não deverá se perpetuar, mas, em algum momento se dar por quitada, do que resultaria, TODO o valor excedente para os cofres Municipais;

_ Ainda na folha 05, dos autos, é possível verificar que a “Justificativa” se utiliza de ilegalidades para se sustentar, quando informa dos desvios de função a que os servidores são submetidos, bem como do sucateamento do patrimônio público, no caso dos veículos. Ora, veículos fabricados no ano 2000 são facilmente encontrados em perfeitas condições para venda (na própria Internet), já os veículos de 1990, nem tanto, mas, existem. Os preços do veículo inteiro, em bom estado de conservação, variam de acordo com a capacidade do muncck – (ton.) <http://caminhao.mercadolivre.com.br/MLB-202454094-caminho-munck-JM>; <http://caminhao.mercadolivre.com.br/MLB-205611797-caminhao-munck-guindauto-mod32004-truck-ford-cargo-1622-JM>; <http://caminhao.mercadolivre.com.br/MLB-205343245-caminho-munck-mb1418-2000truck-munk-luna-32507-ano-2007-JM>; etc; etc; etc. – o que demonstra, tão somente, que os valores da arrecadação da iluminação pública não estão sendo devidamente utilizados para a manutenção do patrimônio, configurando verdadeira negligência patrimonial, o que, de forma alguma, pode ser utilizado como justificativa para “DISPENSA de Licitação”, mas, caracterizando ato passível de apontamento por prejuízo ao erário:

*“LIA: Art. 10, inciso X – **agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;**”*

Quanto aos desvios de função, estes já foram, inúmeras vezes apontados por esta Controladoria.

_ No documento de folha 07, assinado pelo Engenheiro Eletricista Gonzalo Bonfiglio, não resta demonstrado o exigido impacto econômico/financeiro pela LRF. Trata-se, mais, de uma norma de procedimento;

_ No documento de folha 12, assinado pelo mesmo Engenheiro, também não demonstra o IEF, obrigatório pela LRF, demonstrando, apenas, uma lista de

itens, cujos valores são encontrados em planilha padronizada pelo órgão competente, tanto que os valores, na sua maioria, são identificados como “unitários e por metro”;

_ Na folha 16, também não é apresentado o IEF, exigido pela LRF, tanto que o próprio nome do documento apresentado menciona “PLANILHA DE REFERÊNCIA DE CUSTOS”. Mais uma vez, os valores são apresentados de forma “unitária e por metro”, sem qualquer comparativo metodológico dos cálculos, parametrizados entre os serviços existentes e os pretendidos;

_ Na folha 50, dos autos, verifica-se que o Sr. Secretário da SMSU, irresignado com a manifestação técnica do Contador, Sr. Carlos Edgardo Martins, que havia sido designado para emitir o parecer solicitado pela UCCI, equivocadamente, quer colocar a condição HIERÁRQUICA de servidor público acima da QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, verdadeiro engano, haja vista que, acima da condição de servidor virá, sempre, a ética profissional, até mesmo porque, quando do concurso público, exige-se a formação profissional para a devida ocupação do cargo, além de necessária inscrição nos órgãos de classe, no caso no CRC;

_ Na folha 54, mais uma vez a Procuradoria Jurídica se arvora na condição de suprema sabedoria, arriscando manifestar-se em área estranha ao Direito, haja vista que, em nenhum momento foi demonstrada nos autos a existência do impacto exigido pela LRF, esta sim, matéria de Direito e que deveria ser do conhecimento da Procuradoria Jurídica;

_ Foi identificado, nas folhas 64 e 65, o Parecer Contábil do Contador Carlos Edgardo Martins, o qual se colocou de forma lídima ao lado da legislação vigente, merecendo, portanto, ser considerado na íntegra, quando cita as FALHAS TÉCNICAS da justificativa apresentada para a ação pretendida, bem como a Legislação Brasileira para a terceirização, grifando, em negrito, o fato de que **“Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargo do órgão da entidade”**, chegando ao detalhamento da análise equivocada da Procuradoria;

_ Note-se que, mais uma vez a REQUISIÇÃO de Documentos nº 087/11, desta Controladoria, quanto ao acesso do estudo técnico de impacto econômico-financeiro, exigido pela LRF, foi, simplesmente, ignorada no Processo Licitatório de Concorrência;

_ Mais estranho se tornou a esta UCCI ao solicitar, ao acaso, uma relação de todos os processos licitatórios da Prefeitura Municipal, incluídas as Dispensas e as Inexigibilidades, através da Requisição de Documentos nº 105/11, onde se evidenciou o andamento da Requisição N°01/2011, da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, que trata da **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO, CORREÇÃO E SUBSTITUIÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA**;

_ DA DISPENSA:

Na Requisição nº 01/11, da SMSU ao Departamento de Licitações e Contratos não foi identificada se a pretensão da ação é para Dispensa de Licitação ou Inexigibilidade. Nem poderia, pois a pretensão não se enquadra em nenhum dos dispositivos permitidos pela Lei N° 8.666/93, cabendo – se demonstrado o impacto econômico-financeiro exigido pela LRF, bem como a oportunidade,

conveniência, custo e benefício, preconizados na Constituição Federal através do Princípio da Eficiência, e não descumprido o dispositivo legal de que se houver quadro de servidores para a execução da ação – somente assim, ser realizada a Terceirização por Processo Licitatório, no mínimo, na modalidade de Tomada de Preços;

_ Foram identificados “Boletins Periciais”, emitidos por “Técnicos de Segurança do Trabalho”, servidores desta Prefeitura, que demonstram a deterioração de alguns equipamentos dos caminhões utilizados pelo Setor de Iluminação Pública. Outrossim, está sendo verificada, por esta Controladoria, a legitimidade de tais “perícias”, haja vista a existência da NR-04, do Ministério do Trabalho, que exige procedimentos especiais de vistoria, somente por profissionais Engenheiros, em determinadas situações, bem como foi encontrada ilegalidade nos referidos “Boletins de Perícia”, quando, no campo “OBSERVAÇÕES”, os servidores públicos definem que “todas as peças serão adquiridas da cidade de Santa Cruz do Sul, caminha Acrale 10 metro [sic]”, sendo que não foi identificada a possibilidade ou justificativa para o direcionamento da compra direta através de “Boletim Pericial”;

_ Na solicitação de Dispensa sob análise, mais uma vez, verificou-se que não existe a demonstração clara, com metodologia de cálculo, do impacto econômico-financeiro, exigido pela LRF, tendo sido juntada a mesma documentação, sem parametrização, que já existia no Processo de Concorrência N° 011/2011;

_ O levantamento de preços não foi devidamente realizado pelo Departamento de Compras, o qual tem a legitimidade para tais atribuições, tendo sido feito na própria SMSU, bem como, conforme referido acima, não encontramos amparo para a CONTRATAÇÃO DIRETA da empresa ANSUS, empresa esta cujo sócio administrador já foi prestador de serviços da Prefeitura Municipal através da empresa PRT, na coleta regular e transporte de resíduos sólidos domiciliares e, atualmente, a referida empresa ANSUS presta o mesmo serviço de coleta, em processo licitatório, decorrente de processo administrativo, onde ficou “também” evidenciada a necessidade de terceirização por haver deterioração dos veículos públicos, chegando ao ponto de, nesse caso, EMERGENCIALIDADE para atenção da saúde pública.

DA CONCLUSÃO:

- **Não há amparo legal para a realização da ação através de Dispensa ou de Inexigibilidade de Licitação, dentro mesmo dos itens citados na Requisição de nº 01/11, tendo sido identificada, isto sim, a falta de planejamento de gestão da estrutura existente, à disposição da SMSU;**

- **De acordo com o item anterior, fica o APONTAMENTO pela NEGLIGÊNCIA PATRIMONIAL, de acordo com o art. 10, inciso X, da LIA, considerando as argumentações expostas nas justificativas, tanto da Concorrência nº 011/2011, quanto da solicitação de Dispensa de Licitação, haja vista que, através do Memorando 151/11, da Comissão Municipal de Segurança do Trabalho, e dos Boletins de Perícia 1057 e**

1058, juntados aos autos, pretende-se utilizar as avarias como causa de “emergencialidade”, quando, na verdade, trata-se de falta de planejamento e negligência na manutenção dos mesmos;

- Fica o APONTAMENTO pelo descumprimento da observância da LRF, no que diz respeito à obrigatoriedade de apresentação do Impacto Econômico-Financeiro, cuja metodologia de cálculo deve ser demonstrada de forma clara e objetiva, esclarecendo a oportunidade, conveniência, custo e benefício, da ação pretendida, parametrizada no programa já existente no PPA, LDO e LOA;

- Seja SUSPENSA toda e qualquer forma de contratação terceirizada para execução de Serviços de Iluminação Pública, haja vista a existência de quadro e estrutura próprios de servidores, com atribuições definidas para a referida ação;

- Persistindo a pretensão da implementação da referida Terceirização, deverão ser observados os dispositivos da LRF, quanto à manifestação técnica do Impacto Econômico-Financeiro, com metodologia de cálculo apropriada para formação de juízo de mérito desta Controladoria, bem como do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, quanto à oportunidade e conveniência da ação, com parâmetros objetivos de comparação entre o que existe e o que se deseja; observância obrigatória do Processo Licitatório, no mínimo, na modalidade de Tomada de Preços; alteração da legislação que contempla os cargos e atribuições de Eletricista.

É a informação.

Sant’Ana do Livramento, 20 de outubro de 2011.

Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515
Técnico de Controle Interno – Matr. F-1878
Chefe da UCCI