

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA CONTINUA

Nota Técnica nº 2/2017/CGAC/CISET/SG-PR

Assunto: Orientações para o aperfeiçoamento dos controles internos na gestão de contratos das Unidades vinculadas à Presidência da República.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Com a edição do Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017, foi criada na estrutura da Secretaria de Controle Interno, a Coordenação-Geral de Auditoria Contínua, responsável por realizar testes e avaliações em tempo real, utilizando informações disponíveis em sistemas informatizados para acompanhamento dos processos de modo a auxiliar a gestão das Unidades na identificação de situações de risco e no incremento de seus controles internos.
2. Destaca-se que os controles internos da gestão são a primeira linha de defesa das organizações públicas, constituindo-se de um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados ao alcance de seus objetivos, garantindo uma maior aderência de seus processos aos níveis de desempenho e efetividade desejados.
3. Como resultado do desempenho de sua missão institucional, compatível com o novo modelo regimental adotado, apresentamos a presente Nota Técnica contendo o resultado das análises, cuja consecução observou os aspectos relativos ao cumprimento dos normativos que disciplinam as matérias, sua materialidade, relevância e criticidade, além da jurisprudência da Advocacia-Geral da União – AGU, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU:

ANÁLISE

I - CONTRATOS PARA SERVIÇOS DE NATUREZA CONTÍNUA, NO MONTANTE DE R\$ 166.760.681,00, COM PRORROGAÇÕES SUPERIORES A SESSENTA MESES

4. O art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993 prevê que a prestação de serviços de natureza contínua *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*, todavia o § 4º, autoriza a prorrogação deste prazo por mais doze meses, para casos excepcionais, devidamente justificados e mediante autorização da autoridade superior.
5. Mediante consulta ao Sistema de Compras Governamentais, em 2 de março de 2017, constatou-se a existência de 43 contratos no montante de R\$ 166.760.681,00 com vigência superior a sessenta meses, excluídas as hipóteses previstas no art. 57, V, da Lei nº 8.666/93.
6. O TCU determinou no item 9.4.1 do Acórdão nº 1.378/2008 – 1ª Câmara que, para casos de ocorrência de extrapolação do prazo de contrato para serviços de natureza contínua, fosse realizado o controle da vigência dos contratos, possibilitando o planejamento dos procedimentos licitatórios e visando diminuir a possibilidade de realizar contratações emergenciais e com extrapolação temporal.
7. Tendo em vista as ocorrências detectadas, bem como sua materialidade e complexidade, cabe encaminhamento de orientação aos gestores para que estabeleçam mecanismo de controle da vigência dos contratos que possibilite um planejamento adequado dos procedimentos licitatórios, devendo ser

observados os seguintes procedimentos apresentados pela AGU na Orientação Normativa nº 11/2009 e no Parecer nº 7/2016/CPLC/DEPCQNSU/PGF/AGU, de 12 de setembro de 2016, nos casos de prorrogação excepcional de contrato administrativo de serviço continuado, precavendo a Administração de possíveis penalidades:

- a) a prorrogação excepcional de contrato administrativo de serviço continuado, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, só é admissível quando a ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante;
- b) a prorrogação excepcional é admissível nos casos em que a ausência de um novo contrato resultar de falta de planejamento, de desídia ou de má gestão, situação na qual a autoridade superior àquela competente para assinar o contrato deverá determinar a apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa;
- c) o tempo da prorrogação excepcional deverá ser o estimado pela Administração como o necessário para providenciar um novo contrato, limitado aos doze meses previstos no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/1993; e,
- d) o termo aditivo de prorrogação excepcional deve consignar a possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de o novo contrato ser assinado antes do tempo estimado.

II - CONTRATAÇÃO COM FORNECEDORES SUSPENSOS, IMPEDIDOS OU INIDÔNEOS

8. O art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666/1993, estabelece que a Administração Pública poderá aplicar penalidades de suspensão em participação de processos de licitação e impedimento de contratar por prazo de até dois anos e, ainda, emitir declaração de inidoneidade para contratar ou licitar enquanto perdurarem os motivos da punição. A aludida lei também trata da necessidade do exame prévio e aprovação da área jurídica nos ajustes de contratos, conforme previsto no art. 38, § único.

9. A partir do levantamento realizado nas contratações vigentes em 2017 nas Unidades Jurisdicionadas da Presidência da República, constataram-se impropriedades em algumas situações com baixa materialidade, porém convém mencionar que a ocorrência de contratação de fornecedor inidôneo, suspenso ou impedido merece atenção dos gestores e do Controle Interno, em virtude dos riscos envolvidos para a imagem institucional e descontinuidade dos serviços.

10. O TCU, por meio do Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 70, item 7, firmou entendimento que cabe à Administração Pública, em complemento à consulta dos registros constantes do SICAF, consultar o CEIS quando do eventual exame da declaração de inidoneidade das empresas licitantes nas contratações públicas uma vez que contratar fornecedor inidôneo é conduta reprovável e tipificada como crime, tanto por parte dos gestores quanto das empresas licitantes, conforme disposto no *caput* e no parágrafo único do art. 97 da Lei 8.666/1993:

Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração.

11. Diante do exposto, considerando as impropriedades identificadas, bem como sua criticidade e complexidade, sugere-se encaminhamento de orientação aos gestores para que adotem as consultas *on-line* acerca da situação do fornecedor no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF; no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - BNDT; no Cadastro Nacional de Condenações por Improbidade Administrativa- CNIA; no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS; e, no Cadastro de Inidôneos e de Inabilitados do TCU, conforme recomendação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPOG constante no anexo II da Orientação Normativa/SEGES nº 2, de 6 de junho de 2016, para as futuras licitações e contratações, de modo a garantir o aperfeiçoamento dos processos licitatórios e a eficiência na seleção de fornecedores, precavendo a Administração de possíveis penalidades:

III - CONTRATOS EMERGENCIAIS NO MONTANTE DE R\$ 18.517.531,00 DURANTE OS EXERCÍCIOS DE 2016 E 2017

12. Os contratos realizados por dispensa de licitação são casos de extrema excepcionalidade ao processo licitatório e exige robusta comprovação no processo administrativo quando de seu enquadramento, principalmente nos casos de contratações emergenciais previstas no art. 24, IV, da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

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

13. Mediante consulta aos contratos vigentes nas Unidades Jurisdicionadas da Presidência da República, constatou-se a existência de 56 contratos no exercício de 2016, totalizando R\$ 17.275.111,55, e três contratos no exercício de 2017, num montante de R\$ 1.242.420,42.

14. Vale salientar que a AGU, por meio da Orientação Normativa nº 11/2009, enfatiza a necessidade de apuração de responsabilidade do gestor, analisadas caso a caso, quando não cumpridas às exigências legais supracitadas:

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

15. Considerando que o termo “emergência”, mencionado no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, é pressuposto para realização do contrato, assim se torna importante destacar seu conceito na doutrina para facilitar sua real aplicação. Destacam-se abaixo notas sobre o tema trazidas pelos professores Jorge Ulisses Jacoby e Marçal Justen Filho, respectivamente:

Emergência diz respeito à possibilidade de se promover a dispensa de licitação. Corolário dessa premissa é, fundamentalmente, a absoluta impossibilidade de atender ao interesse público – fim único de toda atividade administrativa -, se adotado o procedimento licitatório. Emergência, para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório.

Todos os ramos do Direito contêm regras específicas a propósito de situações emergenciais. No direito público, é ainda maior a relevância do fenômeno. Trata-se de manifestação do instituto do ‘estado de necessidade’.(...)Observe-se que o conceito de emergência não é meramente “fático”. Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática anormal. Emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certo valores. (...) a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência.

16. Dessa forma, tendo em vista a complexidade de enquadramento do art. 24, IV, da Lei de Licitações e Contratos, a incidência da utilização desse dispositivo legal, recomenda-se encaminhamento de orientação aos gestores para que sejam criados mecanismos de controle de vigência dos contratos que possibilitem um planejamento adequado dos procedimentos licitatórios e, que observem o disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

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.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

IV - CONTRATAÇÕES REMANESCENTES VIGENTES NO VALOR DE R\$ 22.393.405,50

17. As contratações "de remanescentes" no caso de rescisão contratual, com fundamento legal no art. 24, XI, da Lei 8.666/93 merecem prudência quanto à sua aplicação, uma vez que as aquisições de bens e serviços por dispensa de licitação são exceções ao dever de licitar:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor; inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

18. Vale acrescentar que quando o licitante vencedor não executar qualquer parcela do serviço, obra ou fornecimento, pode-se convocar os licitantes remanescentes, conforme os ditames do §2º do art. 64 da Lei de Licitações e Contratos:

Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei.

§ 2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei.

19. Mediante consulta aos contratos vigentes em 2017 nas Unidades Jurisdicionadas da Presidência da República, constatou-se a existência de 25 contratos vigentes no valor de R\$ 22.393.405,50 com fundamento nesses dispositivos legais.

20. Importante esclarecer primeiramente quando se deve aplicar o art. 64, §2º e quando aplicar o art. 24, XI, da Lei 8.666/1993. Para isso, citamos a explanação constante no Acórdão TCU nº 819/2014 - Plenário:

remanescente de que trata o art. 24, XI, da Lei 8.666/1993 refere-se a um contrato anterior, que teve sua execução iniciada e interrompida por algum motivo, sem que seu objeto tivesse sido integralmente prestado. Já a convocação prevista no art. 64, §2º, da mesma lei cuida da situação em que a vencedora da licitação se recusou a firmar o contrato ou apesar de firmado este, houve desistência antes de início da execução, sem que a obra, o serviço ou o fornecimento tivessem ocorrido.

21. Assim, se houver algum impedimento na execução do contrato vigente a Administração Pública pode contratar, para dar continuidade ao serviço, por exemplo, aplicando o inciso XI do art. 24 da Lei 8.666/1993. Entretanto, para este tipo de enquadramento legal, o gestor deve se atentar às exigências legais, tendo em vista ser uma dispensa de licitação, exceção ao processo licitatório.

22. A nova contratação, por dispensa de licitação, deve respeitar o prazo de vigência do contrato rescindido, pois a empresa está sendo contratada para dar continuidade à execução. Entretanto, percebe-se que alguns contratos decorrentes de obras, serviços ou fornecimentos remanescentes são realizados ignorando o prazo de vigência do contrato anterior, não considerando o que já foi executado pela empresa até sua rescisão contratual.

23. Soma-se a estes entendimentos orientação do TCU constante no Informativo de Licitações e Contratos nº 191 que impede a utilização do dispositivo previsto no art. 24, XI, da Lei 8.666/1993, no caso da contratada não se dispuser a prorrogar/renovar o atual contrato, pois esse caso configura expiração de vigência contratual:

A ausência de interesse da contratada em prorrogar avença de prestação de serviços de natureza continuada não autoriza a realização de dispensa de licitação para contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, de que trata o art. 24, XI, da Lei 8.666/93, nem a convocação prevista no art. 64, § 2º, do mesmo diploma legal.

24. E também, conforme entendimento de Marçal Justen Filho, não se pode contratar com base no art. 24, XI, da Lei 8.666/1993 quando tiver problemas nas condições de execução estabelecidas no Contrato:

Quando houver necessidade de corrigir, emendar, substituir parcelas executadas incorretamente pelo contratante anterior, deverá realizar-se nova licitação, visando a sanar tais defeitos. Ou seja, a regra do inciso XI do art. 24 apenas se aplica quando houver parcelas faltantes para executar, não quando a má execução por parte do contratado anterior impuser adoção de providências não previstas no contrato original.

25. Finalmente, é importante destacar a necessidade de iniciar os processos de contratações remanescentes antes da extinção do contrato atual, conforme Parecer nº 07/2014 da AGU:

Não há na lei a previsão da necessidade de que se formalize a extinção do contrato anterior para que só depois se inicie o procedimento para a contratação o remanescente. A tramitação concomitante da extinção do contrato do vigor e da nova contratação evita solução de continuidade permitindo um melhor planejamento, quando isso for possível.

26. Assim sendo, considerando a complexidade de enquadramento dos dispositivos constantes no art. 64, §2º e no art. 24, XI, da Lei 8.666/1993, sugere-se encaminhamento de orientação aos gestores para que sejam criados mecanismos de controle de vigência dos contratos, devendo ser observados os seguintes procedimentos de instrução processual:

- a) inclusão das justificativas da rescisão contratual e se foram aplicadas penalidades a empresa;
- b) apresentação das negociações realizadas com as empresas, em ordem de classificação do Pregão;
- c) apresentação das propostas atualizadas, conforme disposto no contrato inicial; e,
- d) apreciação da vigência do contrato remanescente, decorrente de execução parcial realizada pela primeira colocada, corresponde ao período restante do contrato, não desconsiderando o prazo de execução da contratada anterior.

V - REGISTRO NO SIASG COMO CONDIÇÕES PARA CONTRATAÇÃO PLURIANUAL DE OBRAS, BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

27. O Decreto nº 1.094/1994, que dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais – Siasg, estabelece que apenas os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional são obrigados a utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg para registro de seus processos de compras. Já a Lei nº 13.408/2016, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017, art. 17, determina que todos os órgãos e entidades deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG informações referentes aos seus contratos, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo Federal.

28. Em 5 de maio de 2017, foi editado o Decreto nº 9.046/2017 estabelecendo que todo compromisso financeiro decorrente de contratos plurianuais de obras, bens e serviços, firmados por órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo Federal, deverá ser precedido de registro no Siasg. Desta forma, a partir da edição do Decreto, o registro dos contratos no referido sistema e respectivas atualizações do cronograma anual de desembolso de compromissos financeiros plurianuais, para cada um dos exercícios financeiros de sua vigência, passa a ser obrigatório para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, inclusive para as empresas estatais integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, sob pena de apuração de responsabilidade funcional, conforme art. 1º, § 1º, do Decreto nº 9.046/2017.

CONCLUSÃO

29. Em face ao exposto e com objetivo de aprimorar os controles internos da unidade, de modo a salvaguardar os recursos, evitando perdas, mau uso e danos à Administração Pública Federal, sugerimos

o envio desta Nota Técnica às Unidades Jurisdicionadas para conhecimento dos pontos apontados e adoção de medidas gerenciais julgadas pertinentes para impossibilitar novos pagamentos ou renovações de contratos com empresas consideradas inidôneas, suspensas ou impedidas; mitigar renovações excepcionais de contratos para serviços de natureza contínua acima do limite legal de sessenta meses; realizar contratações emergenciais e de remanescentes, via dispensa de licitação, observando o adequado planejamento e instrução processual; e, para o caso de contratações plurianuais, registrar os contratos e respectivas atualizações do cronograma anual de desembolso de compromissos financeiros no Siasg.

30. Posteriormente, recomenda-se monitoramento contínuo dos assuntos tratados, solicitando esclarecimentos aos gestores, caso sejam verificadas incompatibilidades quanto às exigências supracitadas por meio do envio de Diligências de Auditoria Contínua.

À consideração superior.

Brasília, 20 de junho de 2017.

RAFAELLA MOISA ALVARENGA
Assistente/ACT

LÚCIO LUCAS PINTO
Assistente/AFFC

De acordo. Encaminhe-se conforme proposto, ressaltando o caráter preventivo desta ação de controle.

Brasília, 20 de junho de 2017.

EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO
Coordenador-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Lúcio Lucas Pinto, Auditor**, em 26/06/2017, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafaela Moisa Alvarenga, Assistente Técnico**, em 26/06/2017, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo José Costa Mello, Coordenador-Geral**, em 27/06/2017, às 16:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0181343** e o código CRC **EBEF367E** no site:
https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Criado por [marcofff](#), versão 60 por [marcofff](#) em 20/06/2017 11:13:00.