



PARECER N.º 006 - AUDIN/IFAM/2013

Natureza: Ação de Auditoria Preventiva

Solicitante (s): Gabinete da Reitoria

Interessado (s): CGL e Campus Manaus Zona Leste

Assunto: Aplicação de Sanções no SIASG

Referência 1: Despacho nº 1131/2012, de 29 de dezembro de 2012

Referência 2: Memo. N.º - CGL/IFAM/2012, de 29 de novembro de 2012

Referência 3: Memorando nº 290/2012/GAB/IFAM/CMZL, de 20 de novembro de 2012

Referência 4: Processo nº 23073.000320/2012-53 – TPnº 04/2012 – V. I e II

EMENTA: Procedimento administrativo, orientação técnica, licitação, solicitação de informações para aplicação de sanções no SIASG.

Magnífico Reitor,

Origem do documento

1. Chegou até a Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM, através do **DESPACHO N.º 1131/2012, de 29 de novembro de 2012, o PROCESSO N.º 23073.000320/2012-53** referente à **TOMADA DE PREÇOS N.º 04/2012 V. I e II** - que versa sobre a aquisição de serviço para a construção de uma guarita no Campus Manaus Zona Leste - para análise e respectiva emissão de Parecer Técnico quanto à matéria, sendo o bojo da análise a Inabilitação, quanto à Qualificação Técnica, da empresa **CONSTRUSOLDA CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA.** e os procedimentos necessários à sua inscrição no **SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS – SIASG.**

Análise documental:

2. Ao iniciar a nossa análise documental acerca do preenchimento das condições administrativas para a consecução do tramite processual do documento sob análise, constatamos que há o enquadramento normativo da aplicação no bojo processual das normas prescritas na **PORTARIA SLTI/MPOG Nº 5, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2002 - DOU DE 09/01/2003** realizado pelo Campus Manaus Zona Leste. A análise documental desta AUDIN/IFAM, contudo, ficou adstrita ao cumprimento das normas estabelecidas pela portaria supra, uma vez que não houve análise de mérito relativo ao procedimento legal da **TOMADA DE PREÇOS N.º 04/2012 V. I e II.**



Relatório Fático

3. A Comissão Permanente de Licitação do Instituto Federal do Amazonas – IFAM Campus Manaus Zona Leste, através do seu presidente, senhor Eliel Monteiro da Silva e os membros Marivaldo da Cruz Soares, Adonias de Sá Portela e Reginaldo Carvalho dos Anjos, para julgamento quanto à habilitação da empresa **CONSTRUSOLDA CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA.**, após análise da documentação e de posse de provas inequívocas resolve **INABILITAR** a empresa citada por apresentar documentação alterada e, conseqüentemente, abrir prazo para recurso de 05 (cinco) dias.

4. A empresa **CONSTRUSOLDA CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA.**, durante a fase de habilitação do certame, incluiu em sua documentação algumas planilhas com carimbo do CREA/DF, e foi apurado que as planilhas apresentadas, não estavam registradas conforme o carimbo efetuado, estando portanto caracterizado alteração das mesmas conforme consta no **MEMO. N.º 243/GAB/CM-ZL/IFAM, de 12 de dezembro de 2012** (f. 470).

5. O PROCESSO N.º 23073.000320/2012-53 - TP N.º 04/2012 – V. I e II foi objeto da análise da Procuradoria Federal junto ao IFAM, que emitiu o **PARECER N.º 330-PF/IFAM/2012, de 25.09.2012** (fs. 472 a 479) no qual detalha a ocorrência durante a fase de habilitação do certame, de acordo com o e-mail originário do CREA/DF datado de 03.09.2012 da Srª. Paula Silva (f. 421) a qual informa (fs. 472 a 473) que:

“a certidão de Acervo Técnico 1367/2010 é válida (com 3 folhas) e o Atestado Técnico é válido, porém com duas folhas. A última folha do atestado técnico escaneado (planilha orçamentária não é válida, pois o carimbo e a assinatura do Chefe da Divisão do Registro e Cadastro foram falsificados.”

6. O **PARECER N.º 330-PF/IFAM/2012, de 25.09.2012** (fs. 472 a 479) ratificou o **Art. 43 da Lei 8.666/90** e foi favorável quanto ao uso do dispositivo legal que consta no **§ 3.º, do Art. 48, da Lei 8.666/90**, qual seja:

ART. 43 DA LEI 8.666/90

“ § 3 É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.”

ART. 48 DA LEI 8.666/90

“ Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.”

7. O PARECER supra evidenciou que da análise dos recursos interpostos pela empresa, a mesma não se pronunciou quanto as confirmações das denúncias pelo CREA-DF formuladas pela CPL do Campus Manaus Zona Leste, atendo-se apenas a dizer que houve troca de planilhas na montagem dos documentos, que na visão da **PROCURADORIA FEDERAL junto ao IFAM** (f. 478), cabe penalidade considerando o teor do **Art. 88 e do Art. 90 da Lei de licitações e Contratos**:

ART. 88 DA LEI 8.666/90

“ As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, **em razão dos contratos regidos por esta Lei**:

I – tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolorosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II – **tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação**;

III – demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.”

ART. 90 DA LEI 8.666/90

“ Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

8. A empresa **CONSTRUSOLDA CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA.** mantendo a linha de sua defesa, na qual não questiona as denúncias pelo CREA-DF formuladas pela CPL do Campus Manaus Zona Leste, ratificou (f. 453 e 479 do **PARECER N.º 330-PF/IFAM/2012, de 25.09.2012**) que o Edital não exigiu as **“planilhas de serviços, mas sim Atestado e Acervo Técnico devidamente registrado no Órgão competente”**. Nesse ínterim, a **PROCURADORIA FEDERAL junto ao IFAM**, não evidenciando a não exigência de planilhas no Edital do certame solicitou um maior esclarecimento, por parte da CPL do Campus Manaus Zona Leste, no que tange a exigência ou não das mesmas.

9. Em face à solicitação da **PROCURADORIA FEDERAL junto ao IFAM**, foi solicitado, através do **MEMO N.º 130/2012/SECOL/CPL/IFAM-CMZL, de 09.10.2012**, ao Setor



de Engenharia do Campus Manaus Zona Leste esclarecimentos quanto às relações entre as planilhas e acervo e atestado de capacidade técnica. Diante desse fato foi emitido um Parecer pelo Engenheiro Civil, CREA [REDACTED]D/AM, **ANTÔNIO FRANZÉ DE OLIVEIRA** em que assevera (f. 482): “**Conforme solicitação do procurador jurídico, quanto a exigência da apresentação da planilha dos serviços executados juntamente com o atestado de capacidade técnica e com o acervo técnico, conforme o item 5.2 qualificação técnica “j”, informo que a planilha dos serviços executados é fundamental e deve ser apresentada junto com o atestado de capacidade técnica, caso contrário ela não conseguiria emitir a CAT – Certidão de Acervo Técnico no CREA, é necessário o atestado de capacidade técnica juntamente com a planilha dos serviços executados, pois é um anexo do mesmo e sem essa planilha seria impossível identificar os serviços prestados pela empresa e/ou pelo responsável técnico e o CREA não emitiria a CAT (Certidão de Acervo Técnico no CREA).**”

Todo atestado de capacidade técnica deve ter a planilha de serviços executados em anexo, assinada e carimbada para que comprove os serviços executados e seus quantitativos.”

10. O PROCESSO N.º 23073.000320/2012-53 - TP N.º 04/2012 – V. I e II foi novamente objeto da análise da Procuradoria Federal junto ao IFAM que emitiu o PARECER N.º 371-PF/IFAM/2012, de 19 de outubro de 2012 após apreciação do Parecer emitido pelo Setor de Engenharia do CMZL (f. 482), no qual explana: “Esta Procuradoria é de Parecer que a empresa CONSTRUSOLDA CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA. infringiu as regras do Edital – Tomada de Preços n.º 04/2012, cujo Edital se acha estritamente vinculado ao Art. 41 da Lei n.º 8.666/93, precipuamente o Art. 88, Inciso II, combinado com o Art. 90, pena do Art. 87, Inciso III da citada Lei, devendo a Direção Geral do CMZL instar a CPL para adotar as devidas providências que o caso requer, inclusive xerocopiar todo esse processo e encaminhá-lo à justiça Federal do Amazonas para as providências penais cabíveis.”

11. O Diretor Geral do Campus Manaus Zona Leste, o Sr. ALDENIR DE CARVALHO CAETANO, através do MEMO n.º 290/2012/GAB/IFAM/CMZL, de 20 de novembro de 2012, encaminhou a Reitoria do IFAM os Autos Processuais referentes ao PROCESSO N.º 23073.000320/2012-53 - TP N.º 04/2012 – V. I e II para que a Comissão Geral de Licitação do IFAM, mediante o PARECER N.º 371-PF/IFAM/2012, de 19 de outubro de 2012 da Procuradoria Federal junto ao IFAM, se dignasse a aplicar as sanções administrativas recomendadas pelo respectivo parecer. O Diretor Geral do Campus Manaus Zona Leste informa que tal fato se deve em virtude dos servidores da Comissão de Licitação do CMZL não possuírem perfil no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG para dar seguimento ao procedimento em tela.

Critérios de análise

12. Necessário far-se-á, nesse momento, uma conceituação para um dos principais sistemas responsável pelo gerenciamento das licitações e compras no âmbito do Governo Federal:



13. “O Sistema integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, instituído pelo Decreto 1.094, de 23 de março, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

14. O SIASG é o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do SISG (Administração Pública Federal, autárquica e fundacional). O sistema inclui a divulgação e a realização das licitações, a emissão de notas de empenho, o registro dos contratos administrativos, a catalogação de materiais e serviços e o cadastro de fornecedores.”¹

15. O SIASG foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, sendo capaz de agilizar os processos e corroborando para a transparência da gestão estatal à medida que disponibiliza dados sobre procedimentos licitatórios efetuados pelos entes governamentais. O SIASG compõe-se de vários subsistemas, entre eles o Comprasnet e o SICAF, que juntos se integram para atingir esses objetivos.

16. **A INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 02, de 11 de outubro de 2010** estabelece normas para o funcionamento do Sistema de **Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF** onde estabelece:

Capítulo I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2.º O SICAF constitui o registro cadastral do Poder Executivo Federal, na forma do Decreto n.º 3.722, de 9 de janeiro de 2001, mantido pelos órgãos e entidades que compõem o SISG, nos termos do Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994.

Art. 3.º habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF, desde que os documentos comprobatórios estejam validados e atualizados.

§ 3.º O SICAF deverá conter os registros das sanções aplicadas pela Administração Pública, inclusive as relativas ao impedimento para contratar com o poder Público, conforme previsto na legislação.

Capítulo V

DOS REGISTROS DE SANÇÃO



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

Art. 38. O órgão ou entidade integrante do SISG, ou que aderiu ao SIASG, responsável pela aplicação de sanção administrativa, prevista na legislação de licitações e contratos, **deverá registrar a ocorrência no SICAF.**

§1.º O Órgão ou entidade pública não prevista no caput deste artigo, que seja responsável pela aplicação de sanção administrativa, poderá solicitar o registro desta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§2.º Para a solicitação prevista no parágrafo anterior, o órgão ou entidade deverá apresentar:

I – ofício formalizando solicitação do registro, endereçado ao Departamento de Logística e Serviços Gerais da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contendo:

- a) o número do processo administrativo;
- b) CPF ou CNPJ do sancionado;
- c) data do trânsito em julgado;
- d) o tipo de sanção, conforme previsão legal;
- e) as justificativas e fundamentação legal;
- f) o número do contrato, se for o caso;
- g) órgão ou entidade aplicador da sanção;
- h) o período em que a sanção deve ficar registrada; e

II - endereço eletrônico do órgão/entidade responsável pela aplicação de sanção ou do ato administrativo formal.

17. Para Rafael Munhoz de Mello, *“a sanção administrativa, que é uma espécie de sanção jurídica, é definida como a consequência negativa atribuída à inobservância de um comportamento prescrito pela norma jurídica, que deve ser imposta pelos órgãos competentes, e, se necessário, com a utilização dos meios coercitivos, tal que previsto no próprio ordenamento jurídico.”*

Análise do caso concreto:

18. Diante do exposto, e, através do MEMO n.º 259-CGL/IFAM/2012, de 29 de novembro de 2012, o **PROCESSO N.º 23073.000320/2012-53 - TP N.º 04/2012 – V. I e II** deu entrada na Auditoria do IFAM, AUDIN/IFAM, para que seja analisado no que tange a competência da Comissão de Licitação do Campus Manaus Zona Leste que deverá aplicar às sanções na empresa **CONSTRUSOLDA CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA.**, uma vez que, no que diz respeito à análise de mérito, está já foi devidamente valorada pela **Procuradoria Federal junto ao IFAM** com emissão do respectivo **PARECER N.º 371-PF/IFAM/2012, de 19 de outubro de 2012.**



19. Em função dos servidores da Comissão de Licitação do CMZL **não** possuírem perfil no **Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG** para dar seguimento ao procedimento em tela, sugestionamos que o presidente da supra comissão solicite o perfil necessário para aplicar sanções a empresas, via ofício, para **Reitoria do IFAM**, que direcionará o pedido a **PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DO IFAM – PROAD** e aos demais **órgão responsáveis**. Contudo, lembramos que, a aplicação de sanções deverá ser realizada pelo Campus de origem que efetuou a licitação.

20. É importante frisar que a aplicação de sanções em empresas que descumpriram normas pactuadas em contrato administrativo celebrado com o Poder Público é um dever do gestor público que deve pautar-se sempre pela persecução da probidade e da legalidade nos atos administrativos. Sendo, pois, de suma relevância que seja utilizado os sistemas inerentes ao processo licitatório.

Recomendação

21. O Princípio da Legalidade é nota essencial do Estado de Direito. É, também, por conseguinte um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, porquanto é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição Federal e fundar-se na legalidade democrática. Toda a sua atividade fica sujeita à lei. Nesse sentido, deve-se entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, senão em virtude de lei. Nestes termos RECOMENDAMOS que:

- a) A aplicação de sanções deverá ser realizada pelo Campus de origem que efetuou a licitação, dessa forma, como ação imediata, **RECOMENDAMOS que o Campus Manaus Zona Leste solicite à PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DO IFAM – PROAD a liberação de acesso para que possa através de sua própria gestão aplicar as devidas sanções quando necessário**.
- b) O gestor público observe e atente para o dever de apurar e aplicar as devidas penalidades estipuladas em lei quando houver infrações administrativas caracterizadas, visto que a empresa **CONSTRUSOLDA CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA.**, após apuração e confirmação da infração, abertura para prazo de ampla defesa, e, ratificação da infração pela **PROCURADORIA FEDERAL junto ao IFAM**, através da emissão do **PARECER N.º 330-PF/IFAM/2012, de 25.09.2012** e do **PARECER N.º 371-PF/IFAM/2012, de 19 de outubro de 2012**, deverá suportar a ação punitiva da Administração Pública, não se olvidando principalmente de observar o prazo prescricional para o exercício do poder punitivo;
- c) Dê ciência aos interessados.

Sendo esse o Parecer Técnico que submetemos à Vossa apreciação.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

AUDITORIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS, em Manaus (AM), 27 de maio de 2013.

Atenciosamente,

Lílian Freire Noronha
Auditora do IFAM
Mat. Siape N.º 2620036

Visto:
Samara Santos dos Santos
Auditora-Chefe Substituta do IFAM
Mat. Siape N.º 1885822