ACÓRDÃO - AC02 - 301/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/11867/2017
PROTOCOLO	: 1825955
TIPO DE PROCESSO	: LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES DO MUNICIPIO DE PARANAIBA
JURISDICIONADO	: MARIA DE FÁTIMA DUTRA ROMANO
INTERESSADO	: JPM CONSULTORIA CONTÁBIL LTDA - EPP
VALOR	: R$ 70.000,00
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONVITE – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA NAS ÁREAS ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL, LICITAÇÕES E CONTRATOS – VÍCIO DO OBJETO DA LICITAÇÃO – IRREGULARIDADE NA PESQUISA DE PREÇOS – INDEVIDA EXIGÊNCIA ANTECIPADA DE TERMO DE RENÚNCIA AO DIREITO DE RECORRER – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

1. É incabível a realização de licitação para contratação de serviços técnicos ordinários nas áreas orçamentária, financeira, patrimonial, licitatória e contratual, que devem ser executados por servidores concursados, por se tratarem de atos administrativos e registros corriqueiros da administração pública, fato este que demonstra irregularidade no objeto da licitação.

2. A lei determina que as compras devam “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (art. 15 da Lei nº 8666/93), sendo que a apresentação de apenas dois orçamentos de cotações de empresas, desacompanhadas de outras fontes de pesquisa de preços, como os valores das contratações públicas de outros entes públicos pelo mesmo tipo de serviço, evidenciam irregularidades da pesquisa de mercado.

3. A exigência de Termo de Renúncia ao direito de recorrer no próprio edital, como documento necessário à habilitação no certame, é ilegal, ao contrário da expressa desistência, por parte do licitante, do direito de interpor recursos, nos termos do inciso III do art. 43 da Lei n. 8.666, de 1993, que deve ser feita após a abertura dos envelopes que contêm a documentação para habilitação dos concorrentes e não antecipadamente.

4. As infrações verificadas no certame, em decorrência do vício do objeto da licitação, da irregularidade na pesquisa de preços e da indevida exigência antecipada de Termo de Renúncia ao direito de recorrer, ensejam a declaração de irregularidade do procedimento licitatório e a aplicação de multa ao responsável, cuja nulidade induz à do contrato que, por contaminação, também recebe a declaração irregularidade.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Virtual

da Segunda Câmara, realizada de 3 a 6 de maio de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** do procedimento de **Convite nº 1/2017** e da respectiva formalização do Contrato Administrativo nº 4/2017, celebrado entre o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Paranaíba - Previm e a empresa JPM Consultoria Contábil Ltda – EPP, pela **aplicação de multa** à responsável, Sra. **Maria de Fátima Dutra Romano**, no valor equivalente a **100 (cem) UFERMS**, sendo 50 UFERMS em razão do vício do objeto da licitação, 25 UFERMS pela irregularidade na pesquisa de preços e outras 25 UFERMS pela indevida exigência antecipada de Termo de Renúncia ao direito de recorrer, pela **concessão de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para que a responsável efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, bem como faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial; e pela **recomendação** ao atual responsável para que evite impropriedades como as mencionadas acima e determine aos seu subordinados maior acuidade na elaboração de documentos de contratação pública, a fim de expurgar contradições como a ocorrida na fixação do período de vigência contratual.

Campo Grande, 6 de maio de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de análise do processo referente ao **Convite nº 1/2017** e à formalização do **Contrato Administrativo nº 4/2017**, celebrado entre o **Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Paranaíba - Previm** e a empresa **JPM Consultoria Contábil Ltda - EPP**, com o objetivo de prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria nas áreas orçamentária, financeira, patrimonial, licitações e contratos, com o valor de **R$ 70.000,00** (setenta mil reais).

A 2ª Inspetoria de Controle Externo deste Tribunal de Contas realizou análise dos documentos referentes à formalização da licitação e do contrato, concluindo pela irregularidade e ilegalidade (peça 29).

O Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer **PAR – 2ª PRC – 20104/2019**, opinando pela irregularidade e ilegalidade da licitação e do instrumento contratual e pugnando pela aplicação de multa (peça 30).

Intimado a se manifestar sobre as irregularidades apontadas, o jurisdicionado apresentou defesa parcial, deixando de se pronunciar sobre apontamentos do Ministério Público de Contas e deste Relator (peças 34-37).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais, descritas no art. 62, I e II, do Regimento Interno vigente à época, passando ao exame do mérito, que recai sobre o Convite nº 1/2017 e respectiva formalização do Contrato Administrativo nº 4/2017.

Preliminarmente, é preciso aquiescer a manifestação da equipe técnica e do Ministério Público de Contas sobre a **irregularidade no objeto desta licitação**, visto que os serviços técnicos ordinários nas áreas orçamentária, financeira, patrimonial, licitatória e contratual devem ser executados por servidores concursados, pois se referem a atos administrativos e registros corriqueiros da administração pública. Esse, aliás, é o teor do Parecer C nº 0044/2001, que **veda terceirização da atividade-fim**, como se vê abaixo:

Indagações do Consulente:

> *5 – Qual a possibilidade da Câmara Municipal terceirizar os serviços de: Assessoria Jurídica, Segurança, Copeira, Faxineira, Operador de Som e Escriturário, e quais os limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal?*
>
> ***Resposta ao quesito n. 5:***
>
> ***Somente poderão ser terceirizados*** *pela Câmara Municipal os* ***serviços relativos a atividade-meio, dentre os quais, os que se referem à "segurança", "copeira", "faxineira" e "operador de som"****.*
>
> *Com relação aos* ***serviços de "assessorias" e "consultorias", aqui incluídos, os de assessoria de finanças e contabilidade, recursos humanos, compras, licitações e contratos, por estarem diretamente relacionados com a atividade-fim do órgão e, também, por representarem contratação de mão-de-obra em substituição a servidores públicos, não poderão ser terceirizados****, podendo, porém, serem contratados quando envolverem serviços técnicos especializados e quando o serviço for singular, nos termos do que disciplina a Lei Federal n. 8.666/93.*

A única exceção para a vedação à terceirização, conforme a citada consulta, refere-se a serviços técnicos singulares, o que não é o caso da presente contratação, posto que não há qualquer especificação de atividade que não possa ser executada pelo pessoal do próprio Instituto, sendo genéricas as áreas de atuação (orçamentária, financeira, patrimonial, licitatória e contratual), as quais são próprias do cotidiano da administração pública.

Não há falar em contratação para atender ao Princípio da Eficiência ou mesmo Discricionariedade, como alega o jurisdicionado, quando não comprova que seus quadros próprios, nas áreas de contabilidade, controle interno e administração, estariam inabilitados ou com excesso de atividades para fazer o trabalho habitual adequadamente. Só alegação não basta.

Como bem apontou o *Parquet*, o instrumento de contrato no item da "Cláusula quinta", inciso III, alíneas "a" a "d", elencou diversos serviços que seriam atribuídos ao setor de Contabilidade do órgão, não havendo a necessidade de proceder com a terceirização ora em análise. Assim, conforme asseverou o órgão ministerial, pode estar configurada a burla ao concurso público, que é a regra no serviço público, conforme o art. 37, II, da Constituição Federal.

A existência de Assessoria Contábil e a presença de Controladoria Interna no órgão impede a terceirização das atividades cotidianas. Há dentro do organograma administrativo do PREVIM os cargos de administrador e de contador, conforme a Lei Complementar Municipal de Paranaíba nº 48/2011 (fls. 284-286), anexo III.

Não obstante esse vício substancial no próprio objeto da licitação, sua formalização também apresentou irregularidades insanáveis. Conforme apontado no Despacho que determinou a intimação do jurisdicionado (peça 31), na pesquisa de mercado (peça 3), embora o Mapa de Apuração faça referência a três empresas, ape-

nas duas ofereceram orçamento. Não consta a cotação da empresa EC Taveira Consultoria Administrativa – ME.

Além disso, a empresa Organização Tago S/C Ltda apresentou cotação de preço datada de **24/04/2017** (fls. 7 e 8), ou seja, depois da sessão de abertura da licitação na modalidade Convite nº 01/2017, que ocorreu dia **06/04/2017**. Poderia se objetar essa constatação alegando-se erro de digitação, mas há a própria informação da empresa Tago de que participaria da licitação é datada de **28/04/2017** (fl. 40).

Portanto, nos autos do processo, só houve regularidade na estimativa de preço da empresa JPM Consultoria Contábil Ltda – EPP, que se sagrou vencedora do certame. Trata-se de irregularidade gravíssima na formação do preço referencial, sobre a qual o jurisdicionado permaneceu silente, somando-se a isso que, embora não haja vedação legal, é recomendável que empresas que fornecem orçamento não sejam posteriormente convidadas a oferecer proposta na modalidade convite.

Essa pesquisa de preços também falhou em só colher cotações de empresas, sem buscar outras fontes, como os valores das contratações públicas de outros entes públicos pelo mesmo tipo de serviço. A lei determina que as compras deverão "balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública" (art. 15 da Lei nº 8666/93).

Outra ilegalidade patente no Convite nº 1/2017 foi a exigência de **Termo de Renúncia ao direito de recorrer** no próprio edital, item 4.6, como documento necessário à habilitação no certame.

A Lei nº 8.666/93 admite a expressa desistência, por parte do licitante, do direito de interpor recursos. No entanto, nos termos do inciso III do art. 43 da Lei n. 8.666, de 1993, essa declaração deve ser feita após a abertura dos envelopes que contêm a documentação para habilitação dos concorrentes e não antecipadamente, pois tal representa afronta ao art. 109 da Lei de Licitações e ao próprio art. 5º, incisos XXXIV e LV, da Constituição Federal de 1988.

Somente pelas ilegalidades acima demonstradas já haveria a **contaminação do Contrato**, como decorrência do § 2º do art. 49 da Lei nº 8666/93, que proclama que a nulidade da licitação induz à do instrumento contratual.

Contudo, a Cláusula 9º do Contrato traz uma impropriedade específica, qual seja fixa vigência de 10 (dez) meses, de **06/04/2017 a 06/04/2018**, mas apresenta o prazo de 1 (um) ano: de **06/04/2017 a 06/04/2018**. Aqui, porém, basta **recomendação** ao jurisdicionado, pois se tratou de erro formal que nem nada prejudicou a contratação.

Impõe-se destacar que as irregularidades constatadas, que maculam a 1ª e a 2ª fases da contratação, levam à fixação de multa, como pugna o Ministério Público de Contas, a qual estabeleço por **dosimetria** em 100 UFERMS, sendo metade (50 UFEMS) em razão do vício do objeto da licitação e, 25 UFERMS pela irregularidade

na pesquisa de preços e outras 25 UFERMS pela indevida exigência antecipada de Termo de Renúncia ao direito de recorrer.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, subsidiado pela equipe técnica e acolhendo em parte o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I- pela **IRREGULARIDADE** do procedimento de **Convite nº 1/2017** e da respectiva formalização do **Contrato Administrativo nº 4/2017**, celebrado entre o **Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Paranaíba - Previm** (CNPJ nº 04.925.862/0001-86) e a empresa **JPM Consultoria Contábil Ltda - EPP** (CNPJ nº 07.310.267/0001-24), por inobservância da legislação aplicável, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012;

II- pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à responsável, Sra. **Maria de Fátima Dutra Romano**, CPF nº 322.324.701-72, no valor equivalente a **100 (cem) UFERMS**, sendo 50 UFERMS em razão do vício do objeto da licitação, 25 UFERMS pela irregularidade na pesquisa de preços e outras 25 UFERMS pela indevida exigência antecipada de Termo de Renúncia ao direito de recorrer, atraindo a incidência do art. 44, I, c/c o art. 45, I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012;

III- pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável para que evite impropriedades como as mencionadas acima e determine aos seu subordinados maior acuidade na elaboração de documentos de contratação pública, a fim de expurgar contradições como a ocorrida na fixação do período de vigência contratual;

IV- pela **CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS** para que a responsável efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, bem como faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial, nos termos do art. 172, § 1º, I e II, do RITC/MS;

V- pela **REMESSA** destes autos à Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias para analisar a execução financeira da contratação;

VI- pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos responsáveis e aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento de convite, da respectiva formalização do contrato administrativo, com aplicação de multa e recomendação ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 6 de maio de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

NCB/DSSM